Afghanistan

L'ÉTAT DU PAYS, L'ENGAGEMENT DU CANADA ET LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Février 2003

Bibliothèque du Parlement / Library of Parliament

InfoSérie est une nouvelle publication qui fait appel aux compétences collectives de la Bibliothèque pour aborder des questions importantes qui se dessinent à l'ordre du jour des parlementaires. Pour chaque *InfoSérie*, les spécialistes du service de recherche de la Bibliothèque préparent des documents distincts sur des enjeux qui touchent de près le travail du Parlement.

AVANT-PROPOS

Depuis deux ans, nous travaillons à améliorer et à moderniser les services que la Bibliothèque du Parlement offre à sa clientèle parlementaire. Une de nos priorités a été d'accroître notre capacité en matière de gestion des connaissances de façon à pouvoir rendre nos rapports avec nos clients plus efficaces et plus stratégiques. Une deuxième priorité a été de mettre au point un cadre pour la recherche qui permette à la Bibliothèque d'aller au-devant des besoins de ses clients et d'offrir à ces derniers des produits et services de la façon qui convient et en temps utile.

InfoSérie, notre dernière innovation dans le domaine des publications, est le résultat tangible de l'application de nos compétences collectives à des questions importantes qui se dessinent à l'ordre du jour des parlementaires. Pour cette première parution, les spécialistes de notre service de recherche ont préparé 14 documents sur divers éléments de la situation en Afghanistan avec lesquels sont aux prises les responsables de l'élaboration des politiques au Canada.

La partie I aborde les défis internes que doit relever l'Afghanistan : le gouvernement; l'insurrection des Talibans; l'économie; la reconstruction et le développement; la production et le trafic de drogue; la primauté du droit; la condition de la femme. La plupart de ces documents examinent l'appui accordé par le Canada et d'autres pays pour aider l'Afghanistan à résoudre ces problèmes. La partie II est composée de documents sur le rôle joué par le Canada : une chronologie des faits marquants au Parlement canadien; l'engagement diplomatique du Canada; la mission militaire du Canada; les militaires et les traumatismes liés au stress opérationnel. Enfin, la partie III traite du contexte international et de ses composantes régionales : l'intervention de l'ONU; les rapports avec le Pakistan; l'engagement de l'Europe.

J'ose espérer que cette nouvelle série vous sera utile dans votre travail de parlementaire. D'autres documents sur l'Afghanistan sont à notre programme; ils aborderont des thèmes tels que la construction d'un État et le processus démocratique, ou le rôle de l'OTAN en Afghanistan. Nous envisageons aussi des *InfoSéries* sur d'autres questions susceptibles d'intéresser le Parlement. Nous examinerons cette initiative au cours des prochains mois, et nous vous saurions gré de nous faire parvenir vos observations concernant ce genre de publication et d'autres questions que vous souhaiteriez nous voir aborder. Vous trouverez à cette fin un formulaire d'appréciation à la dernière page du recueil.

Le bibliothécaire parlementaire,
William R. Young

TABLE DES MATIÈRES

Partie I – L'état du pays

1. Histoire et système de gouvernement
2. Les Talibans
3. Activité économique et défis stratégiques
4. Reconstruction et développement
5. Production et trafic de drogue
6. La primauté du droit
7. La condition de la femme

Partie II – L'engagement du Canada

1. Chronologie des faits marquants au Parlement canadien
2. La présence diplomatique du Canada
3. La mission militaire canadienne
4. Les militaires et les traumatismes liés au stress opérationnel

Partie III – Le contexte international

1. Intervention de l'ONU
2. Le défi posé par les rapports avec le Pakistan
3. L'engagement de l'Europe

Partie I

L'ÉTAT DU PAYS

Library of Parliament Bibliothèque du Parlement

Afghanistan : Histoire et système de gouvernement

LA RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE D'AFGHANISTAN EST située dans le sud-ouest de l'Asie. Bordée par le Turkménistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan au nord, l'Iran à l'ouest, la République populaire de Chine au nord-est et le Pakistan à l'est et au sud, elle couvre une superficie de 647 500 km², soit à peu près la taille du Manitoba. Selon des estimations, l'Afghanistan compte 28 millions d'habitants répartis entre plusieurs groupes ethniques, les plus importants étant les Pachtounes (42 p. 100), les Tadjiks (27 p. 100), les Hazaras (9 p. 100) et les Ouzbeks (9 p. 100). La population est composée de 80 p. 100 de sunnites et de près de 20 p. 100 de chiites. Les langues officielles sont le dari (une forme de persan) et le pachto, mais on en parle de nombreuses autres. La capitale du pays est Kaboul (voir la carte en annexe).

Il n'y a jamais eu, en Afghanistan, de gouvernement central capable d'exercer son pouvoir sur l'ensemble du pays. Celui-ci est divisé suivant des lignes religieuses, régionales, linguistiques et ethniques, et les divisions s'accentuent depuis la chute du gouvernement communiste en 1992. À partir de 1996, les Talibans exercent une mainmise sur la plus grande partie du territoire, où ils imposent un régime islamique strict. Ils sont renversés en 2001 par une coalition de factions soutenue par les États-Unis, mais demeurent une force avec laquelle il faut compter dans le sud et dans l'est du pays.

Histoire récente

Situé au carrefour des grandes routes d'Asie centrale, l'Afghanistan connaît les invasions depuis l'antiquité : Grecs (sous Alexandre le Grand), Arabes, Perses, Huns, Turcs et Mongols s'y sont succédé. En 1747, Ahmed Chah Durrani unifie les tribus pachtounes pour créer l'Afghanistan. Au XIX[e] siècle, les empires britannique et russe rivalisent pour assurer leur emprise sur la région. En 1919, l'Afghanistan s'affranchit de la mainmise britannique sur ses affaires étrangères.

Le roi Amanullah (1919-1929) cherche à briser l'isolement de son pays, mais ses réformes en faveur de la sécularisation suscitent une vive opposition. Il est renversé et, après une période de troubles, Mohammed Zaher Chah monte sur le trône en 1933. En 1964, le roi Zaher Chah cherche à instituer des éléments de démocratie, notamment par une assemblée législative dont une partie des membres est élue. On observe alors l'émergence de partis extrémistes, dont le Parti populaire et démocratique d'Afghanistan (PPDA), communiste, qui entretient des liens étroits avec l'Union soviétique.

En 1973, le roi Zaher Chah est renversé dans un coup d'État dirigé par l'ancien premier ministre Sardar Mohammed Daoud. Les tentatives de réforme économique et sociale de celui-ci échouent et, en 1978, il est déposé par le PPDA, puis assassiné. Une fois au pouvoir, le PPDA tente d'imposer des réformes d'inspiration marxiste, mais elles aussi suscitent de l'opposition. Une insurrection déclenche l'intervention de l'Union soviétique en 1979 et l'installation de Babrak Karmal au poste de premier ministre.

Bien que le régime de Karmal dispose de l'appui de 120 000 soldats soviétiques, il n'arrive pas à maîtriser la situation à l'extérieur de Kaboul. Des groupes de « combattants de la liberté » afghans, les moudjahidines, financés par les États-Unis, l'Arabie saoudite et le Pakistan, mènent des offensives de plus en plus coordonnées contre le gouvernement. En 1986, Karmal est remplacé par Mohammed Nadjibullah. L'Union soviétique, qui a perdu quelque 14 500 soldats, se retire en 1989. Le régime de Nadjibullah tombe en 1992, et les moudjahidines s'emparent du pouvoir.

La victoire des moudjahidines ne fait que donner lieu à une nouvelle phase de combats, en raison des clivages entre groupes ethniques, clans et groupes religieux. Il s'ensuit une guerre civile qui voit l'émergence des Talibans, une imposante force composée en majorité de réfugiés afghans pachtounes éduqués

dans les écoles coraniques (madrasas) du Pakistan. Les Talibans capturent Kandahar, dans le sud du pays, en 1994, puis saisissent Kaboul en 1996. Ils démobilisent les milices et améliorent la sécurité dans le pays.

Ceux qui ont initialement accueilli les Talibans à bras ouverts déchantent vite devant les mesures répressives qu'appliquent ceux-ci pour imposer un strict code islamique. Les Talibans commettent des atrocités à l'endroit des femmes et des filles, ainsi qu'à l'endroit des groupes minoritaires tels que les chiites hazaras. Par ailleurs, les Talibans permettent à Oussama ben Laden, un dissident saoudien qui s'est battu aux côtés des moudjahidines, d'établir sur le territoire des bases pour son groupe Al-Qaïda. En 1998, après les attentats perpétrés par Al-Qaïda contre les ambassades des États-Unis à Nairobi et à Dar es-Salaam, les États-Unis lancent une volée de missiles Cruise contre une des bases d'Al-Qaïda en Afghanistan. Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 perpétrés contre eux, les États-Unis, ainsi que l'Alliance du Nord, opposée aux Talibans, lancent une campagne militaire contre ceux-ci. Les Talibans perdent alors rapidement leur cohésion et l'Alliance du Nord prend le contrôle en novembre.

Peu de temps après la chute des Talibans, les Nations Unies organisent à Bonn une conférence réunissant les dirigeants de diverses factions afghanes. La Conférence de Bonn permet d'établir un processus pour la reconstruction politique du pays et l'installation d'un gouvernement de transition. Dans le souci de préserver la stabilité à Kaboul, le Conseil de sécurité des Nations Unies approuve le déploiement d'une Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS). En juin 2002, une assemblée traditionnelle de chefs de tribus appelée Loya Djirga (grand conseil) élit le chef de tribu pachtoune Hamid Karzaï à la présidence du gouvernement de transition. En août 2003, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) prend la direction de la FIAS.

En janvier 2004, une Loya Djirga est convoquée. Elle adopte une nouvelle constitution pour l'Afghanistan, laquelle prévoit un régime présidentiel et une assemblée législative bicamérale. Par ailleurs, la Constitution réserve le quart environ des sièges de la Wolesi Djirga (chambre basse) aux femmes. L'élection présidentielle qui a lieu le 9 octobre 2004 est remportée haut la main par Hamid Karzaï, qui devient le premier président de l'Afghanistan élu démocratiquement. Les élections à la Wolesi Djirga ont lieu en septembre 2005. Si la plupart des candidats s'affichent comme indépendants, on estime que les alliés de Karzaï remportent entre 65 et 118 sièges, tandis que le National Understanding Front, un parti d'opposition dirigé par Younous Qanouni, en obtient entre 60 et 80. Une bonne partie des élus sont de puissants chefs de clans. Pendant ce temps, les combats contre une résurgence des Talibans se poursuivent, et les forces de l'OTAN sont déployées dans les provinces du nord et de l'ouest. En 2005, les Forces canadiennes arrivent dans la province de Kandahar.

La sécurité se détériore en 2006, et l'OTAN intensifie ses opérations militaires dans les provinces du sud et de l'est, où elle prend la relève des forces de la Coalition dirigées par les États-Unis.

Un nouveau groupe politique d'opposition est constitué en février 2006, le Front national uni d'Afghanistan (UNFA). Il rassemble d'anciens communistes et moudjahidines et réclame l'adoption d'un système parlementaire dans lequel les pouvoirs du président seraient moins considérables. Une grande partie des dirigeants de l'UNFA étaient autrefois liés à l'Alliance du Nord et s'opposent à ce qu'ils considèrent comme la domination du Parlement par les Pachtounes.

En septembre 2007, après un attentat-suicide perpétré par un Taliban qui fait 30 victimes à Kaboul, Karzaï tend une perche aux Talibans et leur offre une place au gouvernement dans l'espoir de rétablir la paix. Les Talibans rétorquent qu'ils ne négocieront pas avec le gouvernement tant qu'il restera des soldats étrangers sur le territoire afghan.

Système de gouvernement

La République islamique d'Afghanistan est divisée en 34 provinces. Le président est le chef de l'État et du gouvernement. Le pouvoir législatif appartient à une assemblée nationale bicamérale.

La Mechrano Djirga (chambre haute) compte 102 membres : un représentant de chacun des

34 conseils provinciaux; un représentant de chacun des 34 conseils de district locaux et 34 personnes nommées par le président. Deux sièges sont réservés aux représentants des nomades kouchis et deux autres aux représentants des personnes handicapées. Au moins 17 sièges sont réservés aux femmes. Les membres nommés par les conseils provinciaux et conseils de district ont un mandat de quatre ans, tandis que les membres nommés par le président ont un mandat de cinq ans.

La Wolesi Djirga, qui compte 249 sièges, est élue au suffrage direct. Il y a 34 circonscriptions plurinominales ayant entre deux et 33 députés chacune. Dix sièges sont réservés aux Kouchis, y compris au moins trois femmes, et 65 autres sont destinés aux femmes, ce qui donne un total d'au moins 68 femmes. La Wolesi Djirga est élue pour cinq ans.

Le système électoral repose sur le vote unique non transférable. Les candidats qui reçoivent le plus de votes dans chaque province remportent un siège. Si le nombre des femmes élues tombe en deçà d'un certain seuil, la différence est comblée par les femmes qui ont obtenu le plus de voix.

Le président et les deux vice-présidents sont élus au suffrage direct pour un mandat de cinq ans; si aucun candidat ne reçoit 50 p. 100 ou plus des voix durant le premier tour, un second tour est organisé où s'affrontent les deux candidats ayant recueilli le plus de suffrages. Le président peut être élu pour au plus deux mandats.

Le gouvernement peut à l'occasion convoquer la Loya Djirga pour modifier et interpréter la Constitution, déclarer la guerre et prendre des décisions sur des questions nationales cruciales.

Michael Dewing
Division des affaires politiques et sociales
Le 9 octobre 2007

SOURCES

Département d'État des États-Unis, « Background Note: Afghanistan » (http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5380.htm).

Economist Intelligence Unit, « Afganistan: Country Profile 2007 » (www.eiu.com).

Economist Intelligence Unit, « Afghanistan: Country Report July 2007 » (www.eiu.com).

Europa World, Routledge (http://www.europaworld.com/welcome?&authstatuscode=200).

OTAN, Force internationale d'assistance à la sécurité (http://nids.hq.nato.int/isaf/index.html).

Union interparlementaire, base de données PARLINE (http://www.ipu.org/parline-f/parlinesearch.asp).

Annexe

Carte de l'Afghanistan

Source : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Bibliothèque du Parlement Library of Parliament

Afghanistan : Les Talibans

LES TALIBANS SONT DES FONDAMENTALISTES islamistes qui opèrent dans le sud de l'Afghanistan depuis leurs bases d'opérations dans le nord-ouest du Pakistan. Ils se composent principalement de Pachtounes, un groupe ethnique originaire du sud de l'Afghanistan qui a régné sur de grands empires afghans avant l'époque coloniale. Principaux artisans de l'insurrection afghane, les Talibans sont responsables d'une grande partie de la violence qui sévit en Afghanistan aujourd'hui, surtout dans le sud du pays, où sont déployées les troupes canadiennes[1]. Le présent document fait un bref survol des origines des Talibans, de leur situation actuelle, de leurs structures politiques et tactiques militaires, et des possibilités de négocier avec eux.

Origines

L'accession au pouvoir : de 1994 à 2001. Les Talibans se sont révélés dans la province de Kandahar comme un mouvement populaire contre la criminalité, la violence et la corruption pratiquées par les seigneurs de guerre qui divisaient l'Afghanistan depuis la fin de l'occupation militaire soviétique, en 1989[2]. Le mouvement a pris naissance en 1994, à l'instigation d'élèves d'une école coranique sous la direction du mollah Mohammed Omar, une autorité religieuse locale et un ancien chef de la résistance antisoviétique. Bien que parti de Kandahar, le mouvement a surtout été alimenté par les *madrassas* (des écoles religieuses) des régions pachtounes le long de la frontière montagneuse avec le Pakistan. Pétris des notions puritaines et des conceptions religieuses violentes des Talibans, les élèves de ces écoles offraient à ces derniers une réserve en apparence illimitée de recrues naïves, mais fanatiques sur le plan religieux[3]. Enhardis par des effectifs de plus en plus nombreux et un soutien populaire grandissant, les Talibans ont entrepris de conquérir l'Afghanistan au complet.

Au début, leurs progrès ont été remarquables. Constitués depuis quelques semaines à peine, ils avaient conquis Kandahar, deuxième ville en importance en Afghanistan. Au début de 1997, ils s'étaient déjà emparés de 22 provinces, y compris Kaboul, la capitale, où ils ont instauré ce que d'aucuns ont qualifié de régime islamique le plus extrémiste au monde[4]. En 2001, les quelques seigneurs de guerre encore actifs ayant été repoussés dans un coin de la partie nord-ouest du pays, les Talibans contrôlaient 90 p. 100 du territoire. Ils avaient acquis leur popularité en promettant aux Afghans d'éradiquer la corruption et de ramener la paix au pays. Ils ont pu ensuite renforcer leur emprise grâce à la stabilité de leur organisation et à la peur qu'inspiraient leurs méthodes brutales.

De 2001 à 2007. En octobre 2001, l'opération ENDURING FREEDOM a chassé les Talibans du pouvoir. Les seigneurs de guerre dont ils s'étaient faits les ennemis leur ont infligé des pertes énormes, avec l'aide de l'Aviation et des Forces spéciales américaines. Les survivants, dont le commandement taliban, se sont enfuis au Pakistan, dans la « ceinture pachtoune », pour se regrouper, se réarmer et regarnir leurs rangs.

De 2002 à 2005, pendant que les forces de l'OTAN passaient au peigne fin la partie ouest de l'Afghanistan et que les unités américaines pourchassaient les membres d'Al-Qaïda à l'est, de nombreux observateurs étaient d'avis que l'insurrection afghane était à bout de souffle[5]. Au cours de cette période, les Talibans ont fait 158 morts[6] du côté des forces de la coalition, perdant eux-mêmes un nombre disproportionné de combattants dans des contre-attaques stériles. Leurs effectifs et leur moral déclinant, ils ont décidé de réorienter leur stratégie. S'il faut en croire les rapports, ils ont passé toute l'année 2005 à se regrouper et à apprendre de nouvelles tactiques pour répandre la terreur ainsi que des stratégies de communication (telles que la propagande sur Internet[7]) d'insurgés iraquiens venus animer des « sessions d'entraînement » au Pakistan[8].

Au printemps 2006, après avoir retiré leurs forces, les Talibans ont lancé leur première offensive stratégique dans le but de reprendre Kandahar, leur ancien bastion. Les contre-attaques menées au printemps et à l'été 2006 par les forces canadiennes, notamment dans le cadre de l'opération MEDUSE, ont empêché les Talibans de se réapproprier le sud du pays. Malgré leurs insuccès, les Talibans continuent d'attaquer les forces de l'OTAN et ils sont parvenus à remettre solidement pied dans les provinces du sud de l'Afghanistan. En novembre 2007, le Conseil de Senlis indiquait que « 54 p. 100 du territoire afghan abrite une présence talibane permanente »[9].

Vision du monde

Trois grands facteurs, tous reliés les uns aux autres, influent sur la vision du monde des Talibans : une interprétation extrêmement stricte et puritaine de l'islam, l'observation du *pachtouwali* (le code tribal pachtou définissant des valeurs telles que l'honneur, la justice et l'hospitalité), et une génération entière marquée par la guerre. Certains ont dénoncé les violations des droits de la personne commises par les Talibans en les imputant à l'intégrisme islamique, sauf que les châtiments infligés par les Talibans sont dictés en grande partie par le pachtouwali, et non par la *charia*[10]. En fait, le comportement des Talibans dérange surtout les musulmans, puisqu'il projette une image négative de l'islam dans le monde[11]. Pour les Afghans qui ne sont pas d'origine pachtoune, les Talibans ont profité de leur mainmise dans l'ouest et le nord de l'Afghanistan pour leur imposer les valeurs pachtounes[12].

Il semble, selon ce qu'on a pu observer, que les Talibans aient renoncé à la modernité; or, ils utilisent volontiers des technologies modernes, comme des lance-roquettes et des radios sans fil. Au fond, les Talibans ne rejettent pas la modernité. C'est plutôt que le pachtouwali et la version rigoriste de l'islam sunnite leur interdisent tout ce qui apparaît rigoureusement non islamique. Si les films sont prohibés, par exemple, et que les hommes sont obligés de porter la barbe, c'est que l'on juge que ces pratiques s'imbriquent parfaitement dans une véritable société islamique. En revanche, le recours à des armes modernes comme des AK-47 est considéré acceptable, puisqu'il s'agit d'outils pour imposer par la force la volonté d'Allah. Voilà qui démontre encore une fois cette distinction importante : les Talibans rejettent les valeurs occidentales contemporaines que sont la démocratie et les droits de la personne non pas en raison de leur modernité, mais du fait qu'importées d'Occident, elles sont forcément non islamiques, donc illégitimes. Ce souci de légitimité religieuse se manifeste dans tous les aspects de la vie des Talibans, y compris dans leurs processus de prise de décision et d'établissement des politiques.

Mais il y en a pour qui les décisions des Talibans ne sont pas uniquement le fait de l'intégrisme religieux. La destruction des bouddhas géants à Bamiyan, au printemps 2001, est généralement vue comme un parfait exemple de fanatisme religieux. Sayed Rahmathullah Hashimi, ancien émissaire du gouvernement taliban, offre cependant une autre interprétation. En 2001, les Talibans avaient connu un dur hiver et leurs revenus avaient chuté en raison de l'interruption de la production d'opium. Une délégation de l'UNESCO venue voir les bouddhas aurait offert aux Talibans de l'argent pour restaurer les statues, mais ceux-ci auraient demandé aux délégués européens que l'argent destiné aux statues soit plutôt utilisé pour sauver des enfants afghans qui mouraient de faim. On leur aurait répondu que l'argent était réservé aux statues[13]. Indignés, les Talibans auraient décidé de détruire ces statues, dorénavant considérées « néfastes »[14].

Comme tous les groupes politiques, donc, les Talibans entretiennent sur le monde des points de vue variés. Si la religion représente indéniablement un facteur de décision important, il ne faut pas négliger pour autant les préoccupations d'ordre pratique. Ainsi, les Talibans pourraient vouloir, pour des raisons matérielles, amorcer des discussions. Il faudra voir si les convictions religieuses interdiront toujours toute possibilité de compromis.

Les structures politiques

La structure hiérarchique non institutionnalisée, mais rigoureuse, des Talibans découle des notions islamiques de leadership dans la tradition tribale pachtoune. Le mollah Omar, guide spirituel et politique légitime des Talibans, trône au sommet de la structure. Sous lui, des assemblées consultatives tribales, les chouras, constituées de personnes influentes dans la collectivité, prennent les décisions au niveau local[15]. Pendant le règne des Talibans, de 1994 à 2001,

la choura suprême dirigée par le mollah Omar avait ses quartiers à Kandahar. Lui étaient assujetties la choura militaire, qui prenait les décisions d'ordre militaire, et la choura gouvernementale, à Kaboul, chargée de prendre les décisions administratives. Ces assemblées veillaient à la distribution des fonds et des armes aux commandants sur le terrain, et de l'argent aux ministères, ainsi qu'à la constitution de tribunaux islamiques[16]. Malgré leur structure linéaire, ces organismes décisionnels n'étaient pas organisés de façon rigoureuse, et leur taille et leur composition pouvaient varier.

Retranché dans des régions tribales libres de toute autorité administrative du Pakistan, le commandement taliban est encore plus nébuleux qu'avant. On pense qu'il a établi des structures politiques parallèles et des chouras à Quetta, dans la province pakistanaise du Balouchistan[17]. C'est de là que partiraient les ordres destinés aux combattants talibans actifs dans le sud de l'Afghanistan, même s'il semble y avoir très peu de contacts directs entre les chefs au Pakistan et les combattants en Afghanistan. Selon certaines sources, le mollah Omar enverrait ses ordres aux commandants talibans par lettres manuscrites[18]. D'autres sources prétendent que les autorités talibanes ont été écartées d'une certaine manière de la conduite des opérations des insurgés par les commandants sur le terrain[19]. On ne sait pas exactement dans quelle mesure la structure politique actuelle ressemble à celle qui était en place sous le régime taliban d'avant 2001, et on ignore la nature de la coordination entre les dirigeants, les combattants et les réseaux de soutien[20]. Ce qui est clair, cependant, c'est que malgré la perte d'environ 1 000 combattants et commandants aux mains des forces de l'OTAN en 2007 seulement[21], la violence n'a pas ralenti et le noyau de dirigeants est toujours intact. Comme l'a fait remarquer le spécialiste de l'Afghanistan Barnett Rubin, jamais on n'a réussi à vaincre des insurgés qui peuvent trouver refuge à l'étranger[22].

Les néo-Talibans et les Talibans de la base

Avant d'être chassés du pouvoir, les Talibans comptaient entre 30 000 et 40 000 combattants. La force d'invasion dirigée par les Américains a décimé leurs rangs. Des rapports estiment que les combats autour de Kandahar ont fait à eux seuls jusqu'à 10 000 morts chez les Talibans[23], dont les effectifs ont souffert également par la suite de la défection de milices autrefois alliées des Talibans.

Après s'être retranchés dans des sanctuaires de la ceinture pachtoune au Pakistan, les Talibans ont regarni leurs rangs à la faveur de ce que le Conseil de Senlis décrit comme une vague coalition composée d'Afghans demeurés loyaux aux Talibans, de nationalistes pachtounes désillusionnés, d'orthodoxes religieux, de bandes de criminels, de trafiquants d'opium et d'une nouvelle génération d'érudits pakistanais et afghans formés dans les madrassas situées le long de la frontière entre les deux pays. Cette coalition reçoit souvent le nom de néo-Talibans[24].

Avec le retour en force des Talibans et l'offensive menée en 2006, ce mouvement néo-taliban a engendré une nouvelle dynamique : un partage entre les forces idéologiques et non idéologiques. Même si les dirigeants et les simples combattants sont tirés du même moule idéologique extrémiste, certains éléments plus pragmatiques ont rejoint les rangs des Talibans. Il s'agit des Talibans de la base, c'est-à-dire de chefs tribaux locaux, d'anciens moudjahidines et de mollahs qui sont restés neutres au cours des dernières années, mais qui supputent continuellement les avantages qu'ils pourraient tirer, eux et leurs partisans, de telle ou telle association[25]. On peut aussi expliquer cette augmentation des effectifs talibans par des alliances de convenance avec les populations locales, attisées par certaines réalités telles que la marginalisation politique, l'absence de débouchés et la corruption[26]. L'impression que les Talibans ont le vent dans les voiles y est aussi pour beaucoup. Il est probable que les Talibans obtiendront l'appui de ceux qui croient à leur retour au pouvoir en Afghanistan.

Cette nouvelle dynamique n'a pas échappé au gouvernement afghan, qui a tenté, avec un succès relatif, d'intégrer ces éléments modérés dans le processus politique, en faisant une distinction entre les « bons » et les « mauvais » Talibans[27]. L'International Crisis Group fait observer que l'absence de cohérence et de cohésion entre les différents groupes, et parfois au sein même de chaque groupe, pourrait constituer un facteur positif et que, avec le temps, les discordes internes risquent de s'accentuer. Certains craignent cependant que des éléments ou groupes se livrent à une surenchère pour démontrer lequel est le plus radical[28].

Les négociations avec les Talibans

En septembre 2007, le président Karzaï a évoqué la possibilité de négocier une entente de partage du pouvoir avec les Talibans, mais les dirigeants talibans affirment que jamais ils ne négocieront tant qu'il y aura des forces étrangères en Afghanistan[29]. La stratégie de réconciliation de Karzaï a pour but d'isoler le noyau extrémiste taliban des éléments plus modérés, qui se battent pour des raisons pratiques plus qu'idéologiques. Les tentatives de réconciliation ont débuté en 2004 avec le lancement de programmes d'amnistie par les gouvernements américain et afghan[30], mais il a fallu attendre 2007 pour que l'idée d'un partage du pouvoir soit avancée. Au printemps 2007, le sénat afghan (Mechrano Djirga) a même adopté un projet de loi demandant au gouvernement Karzaï d'amorcer des négociations avec les Talibans[31]. Les dirigeants talibans ont toujours repoussé ces tentatives de réconciliation, mais un certain nombre de combattants de second plan s'y sont montrés plus favorables et ont déposé les armes[32].

La stratégie de réconciliation du gouvernement afghan coïncide avec le sentiment général exprimé par la population afghane. Un sondage effectué dernièrement par Environics Group révèle en effet qu'une vaste majorité d'Afghans a une opinion allant de « très à plutôt négative » des Talibans (73 p. 100 à l'échelle nationale et 67 p. 100 à Kandahar) et qu'une grande majorité (74 p. 100) des Afghans à l'échelle du pays (et 85 p. 100 à Kandahar) est « fortement ou plutôt en faveur » de négociations entre le gouvernement Karzaï et les Talibans. Une majorité d'Afghans (54 p. 100 à l'échelle nationale) accepterait même la création d'un gouvernement de coalition avec les Talibans. Selon les résultats du sondage, même en étant contre les Talibans, la majeure partie des Afghans reconnaît qu'il faudra peut-être les inclure dans le processus politique pour avoir la paix. L'ancien envoyé spécial des Nations Unies en Afghanistan, Lakdhar Brahimi, est au nombre de ceux qui préconisent les négociations. « Une de mes pires erreurs, a-t-il expliqué, est de ne pas avoir parlé aux Talibans en 2002 et en 2003. Il avait été impossible de les faire participer à la conférence de Bonn en raison des événements du 11 septembre [...] Tout de suite après, cependant, nous aurions dû discuter avec ceux qui voulaient nous parler. »[33] En septembre 2007, même l'OTAN s'est montrée intéressée par des pourparlers avec les Talibans qui, croyait elle, étaient nombreux à vouloir déposer les armes[34]. Interrogés sur la question, 63 p. 100 des répondants au sondage effectué en 2007 au Canada par Strategic Counsel ont trouvé que ce serait une bonne idée que le Canada négocie avec les Talibans[35].

La position officielle du Canada a toujours été de refuser toute négociation jusqu'à ce que les Talibans « renoncent à la violence », comme l'a souligné le ministre des Affaires étrangères Maxime Bernier au début d'octobre 2007[36]. Le gouvernement américain est lui aussi fermement opposé à des négociations directes avec les Talibans. Les adversaires d'un accord avec les Talibans croient qu'une entente de partage du pouvoir risque de s'avérer problématique pour bien des raisons, dont le risque non négligeable que les Talibans tentent de reconquérir le pays après le départ des forces militaires étrangères. Les différences idéologiques représentent également une pierre d'achoppement. On peut penser que les dirigeants afghans et talibans ont des points de vue incompatibles sur des questions comme la relation entre la mosquée et l'État et la condition féminine. Il reste que, pour bien des gens, la réconciliation et la négociation représentent les meilleurs moyens de rétablir la paix et de mettre fin à une insurrection dont on ne pourra venir à bout par la force seulement, selon plusieurs.

Stratégie militaire et stratégie politique

La stratégie militaire des Talibans se résume essentiellement à deux choses, guérilla et terrorisme, même s'ils ont démontré qu'ils pouvaient également mener des attaques frontales conventionnelles[37]. Rarement en mesure de « tenir » une ville ou de rivaliser dans un face-à-face avec la puissance de feu de l'OTAN, les Talibans se contentent habituellement d'infiltrer un secteur, de se fondre dans la population locale, de lancer des attaques éclair et sournoises contre les forces de l'OTAN et d'intimider la population locale dès que celles-ci ont quitté les lieux[38]. En raison de cette capacité d'infiltration et d'intimidation, on dit que les Talibans ont recommencé à exercer leur autorité dans de grandes parties du sud de l'Afghanistan, soit près de la moitié du pays, assujetties à des lois d'inspiration talibane. Le général Mohammed Zahir Azimi, porte-parole du ministère

de la Défense d'Afghanistan, admet que de grands secteurs du sud du pays sont sous la coupe des Talibans[39].

À l'instar des plus astucieux stratèges de la guérilla, les Talibans savent bien qu'ils ont peu de chances de vaincre les forces militaires étrangères qui occupent leur pays. Ils se sont donc employés dernièrement à réaliser des coups d'éclat frappant l'imagination des populations des pays de la coalition, afin de les amener à faire pression sur leurs gouvernements respectifs pour qu'ils retirent leurs troupes. Une de leurs tactiques, par exemple, empruntée aux insurgés iraquiens, a été de recourir à des mines et à des attentats-suicides à la bombe. De 2002 à 2005, les engins explosifs artisanaux n'avaient causé aucun décès chez les Canadiens, mais en 2006, ils étaient la cause de 17 p. 100 de tous les décès de soldats canadiens en Afghanistan, et de janvier à novembre 2007, ce taux est grimpé à 83 p. 100[40]. Les Talibans ont compris que chacun de ces décès porte un dur coup à la volonté politique des nations occidentales engagées en Afghanistan.

Les Talibans aiment bien jouer également avec les sentiments des gens et tâcher de les influencer en passant de la cruauté à la compassion. Ils vont s'attaquer à des cibles faciles pour causer une commotion. Par exemple, ils vont enlever des travailleurs d'une organisation non gouvernementale, assassiner des députés et exécuter des collaborateurs de la coalition et des partisans du gouvernement afghan. En même temps, ils vont recourir à la propagande et tâcher de diaboliser le gouvernement et les forces de l'OTAN tout en glorifiant la discipline et la fibre morale des combattants talibans. La diffusion à l'échelle internationale du code de conduite des Talibans, qui dépeint le combattant taliban sous les traits d'un homme honorable à qui ne viendrait pas l'idée de voler ou de tromper la population, démontre le degré de raffinement qu'ils ont atteint[41]. Les Talibans font aussi concurrence au gouvernement central sur le plan de l'aide à la population. Ils offrent un soutien financier aux personnes dont la maison a été détruite, ainsi qu'une protection contre les très impopulaires politiques d'éradication du pavot[42]. Ils ont même prévu des fonds pour le développement; au début de 2007, ils ont annoncé qu'ils accorderaient un million de dollars pour construire des écoles[43]. Leurs efforts auprès de la population locale et leur cruauté à l'égard des éventuels collaborateurs du régime en place ne leur feront peut-être pas gagner des cœurs, mais ils pourraient frapper l'esprit.

L'hypothèse d'un retour au pouvoir

Différents scénarios sont à prévoir advenant un retour au pouvoir des Talibans[44]. Certains théoriciens entrevoient la possibilité d'une guerre civile entre les factions idéologiques et non idéologiques parmi les Talibans. D'autres s'attendent à un conflit entre les Talibans et d'autres groupes d'insurgés, ainsi qu'à la reprise des hostilités avec les seigneurs de guerre de l'Alliance du Nord. Dans les circonstances, la perspective d'une paix à long terme en Afghanistan si les Talibans reprennent le pouvoir est plutôt limitée, pour ne pas dire inexistante.

Jason Yung
Division des affaires politiques et sociales
Le 5 décembre 2007

SOURCES

1. Seth Jones, « Pakistan's Dangerous Game », *Survival*, vol. 49, nº 1, printemps 2007, p. 21.
2. Ahmed Rashid, *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 2000, p. 24 et 25.
3. *Ibid.*, p. 29. Au mois de décembre 1994, près de 12 000 étudiants afghans et pakistanais avaient rejoint les rangs des Talibans à Kandahar.
4. *Ibid.*, p. 54.
5. International Crisis Group, *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*, Rapport sur l'Asie nº 123, Bruxelles, 2 novembre 2006, p. 6 (http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4485).
6. De 2001 à 2005, les forces de la coalition ont déploré 325 morts. De ce nombre, 167 ne sont pas survenues aux mains de l'ennemi. Renseignements tirés du site Icasulties.org (www.icasulties.org).
7. Declan Walsh, « Global outcry at Taliban's use of boy in filmed beheading », *The Guardian*, 25 avril 2007. Les Studios Unmat, un des diffuseurs de la propagande talibane, ont produit des vidéos d'entraînement au djihad et d'autres montrant des exécutions comme celle décrite dans cet article.
8. Syed Saleem Shahzad, « Comment les Talibans ont repris l'offensive », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2006.
9. Conseil de Senlis, *Stumbling into Chaos: Afghanistan on the Brink*, novembre 2007, p. 7 (http://www.senliscouncil.net/modules/publications/Afghanistan_on_the_brink).
10. Rashid (2000), p. 112.

11. Svante E. Cornell, « Taliban Afghanistan », dans *The Limits of Culture: Islam and Foreign Policy*, sous la direction de Brenda Shaffer, The MIT Press, juillet 2006, p. 275.

12. Peter Marsden, *The Taliban: War, Religion and The New Order in Afghanistan*, New York, Zed Books Ltd, 1998, p. xvi et 65.

13. Cornell (2006), p. 286.

14. *Ibid.* Les Talibans ont fourni différentes versions des événements, ce qui laisse croire qu'ils étaient divisés sur cette question.

15. *Ibid.*, p. 66. La *choura* et la *djirga* sont deux instances décisionnelles et de résolution de conflits traditionnelles en Afghanistan. La principale différence entre les deux, selon les spécialistes, est que la première se réunit en cas de besoin particulier, spécialement en temps de guerre, alors que la seconde, plus égalitaire et se réunit régulièrement, ce qui explique qu'elle soit devenue une structure politique nationale, contrairement à la choura. Ali Wardak, « Jirga – A Traditional Mechanism of Conflict Resolution in Afghanistan », Université de Glamorgan, R.-U., p. 5 (http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan017434.pdf).

16. Rashid (2000), *Taliban*, p. 98 et 99.

17. International Crisis Group (2006), p. 9.

18. *Ibid.*

19. *Terrorism & Security Monitor*, Jane's Information Group, Londres, 10 octobre 2007.

20. *Ibid.*, p. 9.

21. Selon BBC News, au moins 928 Talibans ou présumés Talibans ont été tués par les forces de l'OTAN au cours d'opérations menées à différents endroits au pays entre le 1er janvier et le 17 octobre 2007.

22. Barnett Rubin, « Saving Afghanistan », *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 1, janvier-février 2007.

23. Tim Youngs, Paul Bowers et Mark Oakes, *The Campaign against International Terrorism: prospects after the fall of the Taliban*, Bibliothèque de la Chambre des communes du R.-U., document de recherche 01/112, décembre 2001, p. 13.

24. Conseil de Senlis, *Afghanistan Five Years Later: The Return of the Taliban*, printemps-été 2006, p. 55.

25. International Crisis Group (2006), p.11.

26. *Ibid.*

27. Kenneth Katzman, *Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy*, Service de recherche du Congrès, États-Unis d'Amérique, 10 septembre 2007, p. 24.

28. International Crisis Group (2006), p. 9.

29. BBC News, « Taleban shun Karzai talks offer », 30 septembre 2007 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7020525.stm).

30. BBC News, « US offers olivebranch to Taleban », 2 décembre 2004 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4062191.stm).

31. BBC News, « Afghan Senate urges Taleban talks », 9 mai 2007 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6637623.stm).

32. BBC News, « Senior Taleban in Amnesty Talks », 15 février 2005 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4267625.stm).

33. Citation tirée de Haroon Siddiqui, « Extract Advice on Afghanistan », *The Toronto Star*, 14 septembre 2006 [traduction].

34. Associated Press, « Afghan president offers Taliban militants a role in governing », 30 septembre 2007.

35. CTV News online, « Canadians support talks with Taliban: poll », 20 mai 2007 (http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/20070520/afghan_poll_070520/20070520/).

36. CBC News, « Canada's position on talks with Taliban unchanged: Bernier », 6 octobre 2007 (http://www.cbc.ca/world/story/2007/10/06/afghanistan-canada.html?ref=rss).

37. BBC News, « Taleban in rare frontal assault », 7 août 2007 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6935590.stm).

38. Comité permanent de la défense nationale, Chambre des communes, Les Forces canadiennes en Afghanistan, Rapport 1, 1re session, 39e législature, juin 2007, p. 33. (http://cmte.parl.gc.ca/cmte/committeelist.aspx?lang=2&parlses=391&jnt=0&selid=e24_&com=10470).

39. BBC News, « Afghanistan's tipping point? », 16 avril 2007 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6558903.stm).

40. De 2002 à 2005, huit Canadiens sont morts au combat. En 2006, les engins explosifs artisanaux ont provoqué six de 36 décès au combat et 2007, 22 de 26 décès au combat. Source : CBC News, « In the line of duty: Canada's casualties », 19 novembre 2007 (http://www.cbc.ca/news/background/afghanistan/casualties/total.html).

41. Entrevue de Sami Yousafzai et Urs Gehriger avec un dirigeant taliban, le mollah Sabir, « The New Taliban Codex », *Die Weltwoche*, 28 novembre 2006 (http://www.signandsight.com/features/1069.html).

42. Conseil de Senlis, *Canada in Kandahar: No Peace to Keep*, juin 2006, p. 6 (http://www.senliscouncil.net/modules/publications/013_publication).

43. BBC News, « Taleban to build Afghan schools », 23 janvier 2007 (http://news.bbc.co.uk/nolpda/ukfs_news/hi/newsid_6291000/6291885.stm).

44. On trouvera une liste des scénarios possibles après le retour au pouvoir des Talibans dans Gordon Smith, *Canada in Afghanistan: is it working?*, Calgary, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, mars 2007 (http://www.cdfai.org/PDF/Canada%20in%20Afghanistan%20Is%20it%20Working.pdf).

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

Afghanistan : Activité économique et défis stratégiques

L'AFGHANISTAN EST L'UN DES PAYS LES PLUS pauvres du monde (tableau 1). Des dizaines d'années de troubles et de combats ont ravagé le pays, détruit une bonne partie de son infrastructure, bouleversé le commerce intérieur et tari les sources normales de main-d'œuvre et de capital. Depuis la chute du régime des Talibans, toutefois, on observe une légère amélioration de la conjoncture, attribuable en partie à des rentrées de milliards de dollars sous la forme d'aide au développement. Il reste néanmoins fort à faire pour restaurer ou établir un certain ordre économique et bâtir une société prospère. Nous donnerons ici un aperçu de l'économie afghane et examinerons la composition de l'activité économique, la politique intérieure et les réformes nationales, ainsi que le rôle de l'aide et des allégements de dette consentis par la communauté internationale.

Tableau 1 – PIB par habitant, par pays

Rang/180	Pays	$US
1	Luxembourg	84 507
2	Irlande	46 786
3	Norvège	45 453
4	États-Unis	45 176
10	Canada	36 821
156	Togo	1 649
157	**Afghanistan**	**1 640**
158	Tadjikistan	1 614
180	Burundi	725

Nota : Les chiffres sont corrigés en fonction du pouvoir d'achat.
Source : Données du FMI.

Il est difficile de brosser un tableau fidèle de l'économie afghane, car le gros de l'activité économique – jusqu'à 80 p. 100, voire 90 p. 100, selon des estimations de la Banque mondiale[1] – se range dans l'économie parallèle et n'est donc pas pris en compte dans les chiffres officiels. Une bonne partie de l'économie souterraine concerne la culture du pavot et la production d'opium. Par ailleurs, le conflit qui perdure limite l'influence politique et économique du gouvernement à la capitale, Kaboul, et à un petit nombre d'autres villes et régions, ce qui n'est pas pour arranger les choses.

La situation actuelle se prête encore très mal à la collecte de chiffres en bonne et due forme, mais il existe des estimations de l'activité économique, que l'on doit aux efforts déployés par des institutions comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et l'Organisation des Nations Unies. Cependant, comme ces estimations reposent sur des informations partielles, elles varient considérablement d'une source à l'autre, si bien que, à moins d'indication contraire, nous n'emploierons ici que des données du FMI par souci d'uniformité.

Si une grande partie de l'activité économique présente un caractère rudimentaire ou illicite, les observateurs s'entendent pour dire que la conjoncture s'est améliorée depuis le renversement du gouvernement des Talibans en 2001. Le climat macroéconomique est relativement stable (pour un pays fragile), et le pays a atteint presque tous les objectifs qui lui ont été fixés aux termes de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI – un programme de prêts à faible intérêt au profit des pays pauvres.

D'après le FMI, l'économie afghane a progressé de 11,4 p. 100 par an en moyenne en termes réels depuis 2002, bien que ce chiffre ne concerne qu'une petite base. La vigueur de la croissance est largement attribuable aux efforts de reconstruction financés par l'aide au développement et à la relance de l'agriculture.

En 2006-2007, la croissance économique réelle, estimée à 7,5 p. 100, a été inférieure aux moyennes de ces dernières années. Ce ralentissement est imputable à une nouvelle sécheresse qui a sérieusement nui à la production agricole. Le temps semble être plus propice en 2007-2008, du moins pour le moment, et l'agriculture devrait connaître une reprise. Le FMI prévoit que la croissance économique passera à 13 p. 100 en 2007-2008.

Secteurs d'activité

Production d'opium. La culture et le conditionnement du pavot asiatique ne font pas partie de l'économie officielle, mais ils sont néanmoins considérés par beaucoup comme la plus importante activité économique de l'Afghanistan. D'après le FMI, l'opium compte pour 37 p. 100 environ du produit intérieur brut (PIB)[2]. Ainsi, comme le PIB du pays hors opium se chiffrait à environ 8,4 milliards de dollars américains en 2006, la production de drogues illicites aurait ajouté quelque 3,1 milliards de dollars américains à l'économie.

Une industrie souterraine d'une telle ampleur a inévitablement des retombées sur l'économie officielle. La culture du pavot constitue, pour beaucoup d'agriculteurs pauvres, une importante source de revenus qui leur permet d'acheter des biens et des services dans l'économie officielle. Quant aux gens qui se situent plus en aval dans la chaîne, ils « blanchissent » souvent l'argent de la drogue dans l'économie officielle, ce qui complique l'évaluation de l'activité économique légale.

L'opium est depuis longtemps une importante culture commerciale en Afghanistan, en dépit d'une ambitieuse campagne de lutte contre la culture du pavot menée par les Talibans en 2001. Cependant, dans le chaos qui a accompagné l'invasion du pays dirigée par les Américains, la culture du pavot est montée en flèche, et l'Afghanistan est maintenant le premier producteur mondial d'opium, dont il fournit 90 p. 100 des approvisionnements[3].

On a tout essayé pour freiner la production d'opium, mais sans grand succès. La corruption pose des problèmes, mais le plus grand obstacle, et de loin, est l'absence d'incitatif financier : pour les agriculteurs pauvres, la culture du pavot est peu exigeante et bien plus lucrative que les cultures légales.

Agriculture. Même en faisant abstraction de la culture du pavot, l'agriculture est le moteur de l'économie afghane. L'Afghanistan ne compte que 12 p. 100 de terres arables, dont la moitié seulement sont cultivées, mais l'agriculture (opium excepté) compte quand même pour 38 p. 100 environ du PIB du pays et occupe grosso modo 80 p. 100 de la population active[4]. Sauf l'opium, les principaux produits agricoles sont le blé et les autres céréales, les fruits, les noix et les produits associés à l'élevage du mouton – laine, peaux, viande. Exception faite des céréales, ces produits procurent aussi par ailleurs d'importantes recettes d'exportation.

Si les récoltes s'améliorent, en revanche, l'importance relative de l'agriculture dans l'économie afghane est en baisse depuis plusieurs années. Les conflits armés qui perdurent depuis l'époque de l'occupation soviétique ont considérablement réduit la production agricole et entraîné un exode des zones rurales dans certaines régions. Par ailleurs, comme l'approvisionnement en eau dépend presque entièrement de la fonte des neiges et des pluies printanières, le rendement des cultures varie énormément d'une année sur l'autre suivant le niveau des précipitations. À titre d'exemple, la sécheresse de 2004 a fait baisser la production céréalière de 43 p. 100 par rapport à 2003, tandis que l'année suivante le temps favorable a porté la production à un sommet inégalé depuis 25 ans[5]. Il reste que même les années fastes, l'Afghanistan n'est pas autosuffisant sur le plan agricole et doit faire appel à l'aide alimentaire.

Une partie des efforts de développement sont centrés sur l'augmentation de la production agricole. Il y a un énorme travail à faire : les techniques d'irrigation sont primitives; l'emploi des engrais chimiques et des machines agricoles est limité; et il importe d'augmenter les superficies cultivées. Les pays donateurs se concentrent sur l'amélioration de la productivité de la culture du grain, par le développement d'une industrie locale des graines de semence et l'introduction de cultures à rendement plus élevé résistantes aux maladies[6].

Ressources naturelles. La clé de l'expansion économique à long terme de l'Afghanistan se trouve peut-être dans ses ressources naturelles. Le pays produit déjà du gaz naturel, du cuivre et du fer, et il renferme des gisements connus de plusieurs autres minéraux, notamment de chrome, de marbre, de sel, d'or et d'argent. Toutefois, l'industrie minière y est pratiquement inexistante. Les levés géologiques sont incomplets, et de nombreux gisements connus demeurent inexploités en raison de l'instabilité politique et économique, de l'absence d'infrastructure, du manque de réseaux de transport et de l'insuffisance des investissements.

On espère que la multiplication des levés géologiques permettra de découvrir de nouveaux

gisements de minéraux et de ressources énergétiques et que, quand la conjoncture et la sécurité se seront améliorées, l'Afghanistan sera mieux en mesure d'attirer les investissements qui lui permettront de mettre en valeur ses ressources. Selon des chiffres récents du US Geological Survey et du ministère des Mines et de l'Industrie de l'Afghanistan, les réserves de pétrole, de gaz et de charbon pourraient être infiniment supérieures aux estimations actuelles. La Banque mondiale estime que la valeur annuelle de la production minérale pourrait un jour atteindre 253 millions de dollars américains, contre 60 millions actuellement[7].

Industrie manufacturière. Le secteur manufacturier commence à se remettre du quasi-effondrement qu'il a connu avant le renversement du régime des Talibans. En matière industrielle, les activités d'aide et de développement sont axées sur les petites et moyennes entreprises, mais ce secteur demeure peu développé. L'activité manufacturière est concentrée à Kaboul et dans quelques autres grandes villes. À l'heure actuelle, 24 p. 100 seulement du PIB du pays (opium non compris) provient de l'activité industrielle, laquelle occupe à peine 10 p. 100 de la population active[8].

Les textiles et les tapis tissés figurent parmi les principaux produits finis du pays et parmi les exportations légales de grande valeur. Abstraction faite de ces produits, l'activité manufacturière concerne essentiellement le conditionnement à valeur ajoutée des produits agricoles et des minéraux, notamment les fruits déshydratés, le cuir, les minéraux semi-précieux et le marbre.

Le gouvernement afghan a récemment modifié le tarif douanier pour aider le secteur manufacturier. Des droits de 40 p. 100 sont maintenant perçus sur les importations de boissons gazeuses et d'eau en bouteille (Coca-Cola a ouvert une usine d'embouteillage de 25 millions de dollars américains à Kaboul en 2006), et un décret présidentiel permet à certains producteurs de demander un tarif réduit de 1 p. 100 sur les importations de matières premières et les intrants intermédiaires[9]. Ces mesures sont destinées à protéger les fabricants locaux contre la concurrence étrangère, mais on craint au FMI qu'elles ne compliquent excessivement le régime douanier et nuisent à la capacité du gouvernement de générer des recettes.

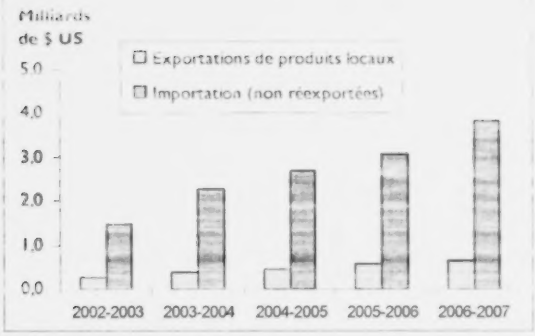
Commerce et investissement. Le commerce occupe une place importante et qui ne cesse de grandir dans l'économie afghane. Suivant des estimations, les exportations totales de marchandises auraient atteint 1,9 milliard de dollars américains en 2006-2007, et les importations de marchandises se seraient élevées à 5,1 milliards de dollars américains. Ces chiffres ne comprennent pas la vente illicite d'opium et d'héroïne : le gros de la production d'opium, évaluée à 2,7 milliards de dollars, serait exporté.

Le déficit commercial de l'Afghanistan est d'ordre structurel : le pays enregistre des déficits à ce chapitre depuis les années 1980. Qui plus est, ce déficit s'est creusé ces dernières années avec l'afflux d'aide au développement et d'équipement lié à la reconstruction en provenance de l'étranger. Un déficit commercial d'une telle ampleur serait normalement inquiétant, mais dans le cas de l'Afghanistan, les rentrées d'aide étrangère sont suffisamment élevées pour pratiquement éliminer le déficit du compte courant, ce qui contribue à stabiliser la monnaie pour le moment.

Les chiffres sur le commerce sont par ailleurs faussés parce que le pays est une importante plaque tournante pour le transbordement des marchandises qui circulent dans la région. Une bonne partie des importations sont réexportées telles quelles vers des pays comme l'Iran. Ainsi, en 2006-2007, il y a eu pour environ 1,3 milliard de dollars américains de réexportations de biens importés. Les exportations de produits locaux ont totalisé seulement 647 millions de dollars américains cette année-là, tandis que la valeur des importations consommées en Afghanistan était estimée à 3,8 milliards de dollars américains.

Les exportations de produits afghans sont modestes, mais augmentent rapidement. Depuis 2002-2003, elles ont progressé en moyenne de 24 p. 100 par an (graphique 1). Les principaux produits d'exportation sont les tapis tissés et les produits d'artisanat, les fruits déshydratés, le cuir et les peaux. Le Pakistan est de loin le premier client de l'Afghanistan et a absorbé près de 85 p. 100 des exportations des produits d'origine afghane en 2005-2006. Viennent ensuite l'Inde (6,6 p. 100) et la Russie (1,3 p. 100).

Graphique 1 – Commerce de marchandises hors opium



Source : Estimations du FMI.

Les importations de marchandises – celles qui ne sont pas réexportées – progressent vite elles aussi. Elles ont crû de 26,4 p. 100 par an en moyenne depuis 2002-2003, pour atteindre 3,8 milliards de dollars américains en 2006-2007. La récente poussée des importations tient dans une certaine mesure aux activités de reconstruction et de secours. Les biens d'équipement et les produits alimentaires constituent les deux plus importantes importations en Afghanistan. Le pays importe par ailleurs aussi beaucoup de textiles, utilisés dans la production de tapis et ensuite réexportés.

Les sources des importations de l'Afghanistan sont beaucoup plus variées que les destinations de ses exportations. La Chine et le Japon sont en tête, avec 17,7 et 16,2 p. 100 respectivement du total des importations en 2005-2006. Le Pakistan aussi (15 p. 100) est une importante source d'importations. Parmi les autres pays qui vendent leurs produits en Afghanistan, on peut mentionner l'Allemagne, l'Inde et la Corée du Sud.

Politique monétaire et budgétaire

La situation budgétaire et monétaire de l'Afghanistan est encore fragile, mais donne des signes d'amélioration[10]. Le pays s'est engagé dans une série de réformes de ses politiques en matière monétaire et budgétaire dans le contexte de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI. Ces réformes visent à établir et à préserver des facteurs économiques fondamentaux sains et à bâtir les institutions nécessaires pour mieux agir sur les leviers de la politique économique. La mise en œuvre de ces réformes se déroule relativement bien jusqu'à maintenant.

Politique monétaire. Sur le plan de la politique monétaire, l'Afghanistan a bien progressé. En 2002, l'afghani (la monnaie locale) a été réévalué et de nouveaux billets de banque ont été émis pour remplacer, dit-on, sept versions antérieures de la monnaie, toutes en circulation en même temps. De telles réévaluations de la monnaie peuvent entraîner une période d'instabilité et de bouleversements financiers, mais cela n'a pas été le cas en Afghanistan. Le taux de change est demeuré stable depuis le lancement de la nouvelle monnaie, et le volume d'afghanis en circulation augmente conformément aux objectifs fixés par le FMI.

L'Afghanistan a aussi réussi à juguler l'inflation. L'augmentation des prix à la consommation, mesurée à Kaboul et dans cinq autres villes, a été ramenée de 12,3 p. 100 en 2005-2006 à 5,1 p. 100 en 2006-2007 (estimation), en partie grâce à une baisse des prix de l'énergie et des loyers. On s'attend à ce que l'inflation augmente un peu en 2007-2008 à cause de la majoration des prix de l'énergie, mais la hausse des prix devrait demeurer bien en deçà des niveaux observés ces dernières années.

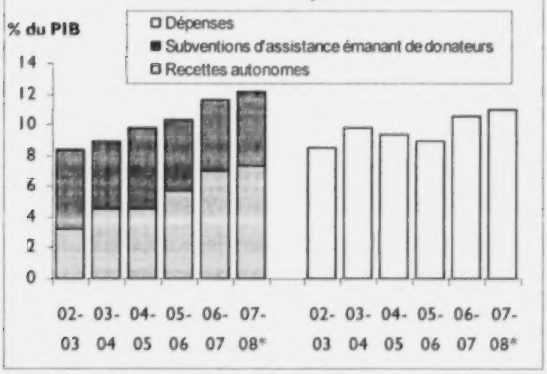
Cela dit, il reste encore beaucoup à faire. En particulier, le système financier de l'Afghanistan demeure insuffisamment développé, ce qui empêche le gouvernement de maîtriser la politique monétaire. Dans quelques années, il est prévu que la banque centrale de l'Afghanistan, la Da Afghanistan Bank, se retirera du secteur des services commerciaux. Les banques commerciales d'État feront elles aussi l'objet de réformes, mais les avis demeurent partagés en Afghanistan sur l'orientation de ces réformes.

Politique budgétaire. En matière budgétaire aussi l'Afghanistan a mis en œuvre des réformes et atteint les objectifs du FMI. En particulier, le déficit du budget de fonctionnement (prêts et subventions de l'étranger non compris) est tombé en deçà des niveaux cibles du FMI, et le gouvernement a réalisé certains progrès au niveau de ses recettes autonomes.

L'Afghanistan dépend quand même beaucoup de l'aide étrangère pour financer ses dépenses budgétaires. Les subventions et les prêts ont représenté plus de 40 p. 100 de ses recettes de fonctionnement totales en 2006-2007 et sont essentiels au financement des dépenses publiques. Comme il ne pourra pas compter indéfiniment sur l'aide étrangère, le gouvernement afghan s'est donné pour objectif de couvrir la

totalité de ses dépenses de fonctionnement à partir de ses recettes autonomes d'ici 2012-2013 et il devra donc augmenter considérablement ses revenus. Or, l'Afghanistan affiche l'un des plus faibles taux de perception de recettes du monde. En 2006-2007, les recettes autonomes du gouvernement représentaient 7 p. 100 du PIB suivant des estimations (graphique 2). À titre de comparaison, au Mozambique, où le niveau de développement économique est analogue à celui de l'Afghanistan, les recettes autonomes du gouvernement représentent 22 p. 100 du PIB.

Graphique 2 – Budget de l'État : recettes et dépenses



* projection

Source : Chiffres du FMI, 2007.

Comme dans bien d'autres pays pauvres où la perception des impôts est difficile et où une grande partie de l'activité économique est souterraine, l'impôt sur le revenu et les taxes de vente ne constituent pas une bonne source de revenus pour le gouvernement de l'Afghanistan. Le gouvernement mise plutôt de façon intensive, comme c'est courant dans ces cas, sur les droits de douane et les autres prélèvements liés au commerce. Jusqu'à 46 p. 100 des recettes intérieures proviennent de ces sources[11]. Bien que le gouvernement afghan ait besoin de percevoir plus d'argent à partir de ces sources, cela ne veut pas dire qu'il soit pour autant nécessaire de relever les droits de douane, ce qui risque, d'après certains, de freiner la croissance des échanges commerciaux et le développement économique. Le gouvernement est encore loin d'exploiter pleinement le potentiel de son régime douanier, faute de ressources technologiques et humaines suffisantes à la frontière et à cause du caractère discrétionnaire de certains prélèvements qui encourage la corruption et nuit aux efforts de perception des droits de douane et des autres prélèvements. Il faudra résoudre ces problèmes pour que le gouvernement afghan puisse disposer de recettes publiques suffisantes.

Aide étrangère et allégement de dette

Aide étrangère. Le montant estimatif des subventions et des prêts consentis par les gouvernements étrangers et les institutions multilatérales s'est élevé à 3,3 milliards de dollars américains en 2004-2005, soit l'équivalent de plus de 40 p. 100 du PIB et plus de 90 p. 100 des dépenses publiques de l'Afghanistan[12]. On ne dispose pas de chiffres précis, mais les États-Unis, l'Union européenne et la Banque asiatique de développement figureraient parmi les principales sources d'aide étrangère de l'Afghanistan.

L'aide au développement finance toutes sortes d'activités. Les efforts de reconstruction visent essentiellement les services essentiels et les infrastructures de base comme les routes, les écoles, les centrales électriques et les réseaux de transmission, l'approvisionnement en eau et les soins de santé. Cependant, on espère que l'aide des donateurs pourra servir à développer de nouveaux secteurs d'activité comme les télécommunications, la banque, le conditionnement alimentaire et l'extraction des minéraux et des produits énergétiques, qui présentent un bon potentiel.

Si l'aide étrangère est la principale source de revenu du gouvernement afghan, une fraction seulement de celle-ci passe par l'appareil de l'État, la part du lion étant dépensée directement par les gouvernements étrangers et les institutions multilatérales pour financer des activités en Afghanistan tout à fait indépendamment du gouvernement central. En 2004-2005, les trois quarts environ de l'ensemble de l'aide étrangère (approximativement 2,5 milliards de dollars américains) ont été distribués en dehors des structures gouvernementales par la voie de ce que l'on appelle le « budget externe ».

Il est fréquent qu'un pays ait un budget externe de ce genre après un conflit, mais le gouvernement de l'Afghanistan a fait savoir qu'il souhaitait que ce budget diminue au fil du temps. En effet, le gouvernement estime que le fait que la part du lion des dépenses de développement effectuées sur son propre territoire échappe à son contrôle porte atteinte à sa légitimité. On s'attend donc à ce que, dans les

années à venir, le gouvernement afghan se chargera lui-même d'une part croissante de la prestation de l'aide au développement étrangère.

Cela étant, le gouvernement afghan aura néanmoins du mal à s'occuper lui-même des dépenses de développement. Il lui manque en effet la capacité institutionnelle pour planifier et mettre en œuvre des programmes de développement. Bien qu'il soit chargé d'administrer environ le quart seulement de l'aide au développement totale en provenance de l'étranger, il n'arrive pas à dépenser l'argent aussi vite qu'il rentre. Autrement dit, il sous-utilise régulièrement son budget de base pour les activités de développement. En 2005-2006, par exemple, l'Afghanistan n'a réussi à dépenser que 44 p. 100 de son budget de développement, mais la proportion devrait se situer entre 55 et 60 p. 100 pour 2006-2007.

Allégement de dette. L'Afghanistan a récemment été déclaré admissible à des allégements de dette provisoires aux termes de l'initiative d'aide aux pays pauvres très endettés (PPTE). Celle-ci a été lancée conjointement en 1996 par le FMI et la Banque mondiale. L'initiative vise à réduire la dette des pays les plus pauvres et les plus lourdement endettés du monde envers les institutions financières internationales, les gouvernements étrangers et les prêteurs commerciaux. Pour avoir droit à cette aide, un pays doit avoir un endettement considéré comme insoutenable, avoir déjà mené des réformes et respecté des programmes du FMI et de la Banque mondiale, et s'être doté d'un plan pour rembourser sa dette. L'Afghanistan a vu son admissibilité attestée en juillet 2007.

Cela vient s'ajouter aux concessions récemment consenties par les principaux créanciers internationaux de l'Afghanistan. La Russie, qui est de loin le plus important créancier bilatéral de l'Afghanistan, a annoncé en août 2007 la radiation d'une créance de 10 milliards de dollars américains datant de l'époque soviétique. Les États-Unis et l'Allemagne, les deux autres grands créanciers bilatéraux de l'Afghanistan, ont eux aussi accordé des remises de dette. Ces concessions, combinées aux allégements de dette consentis dans le contexte de l'initiative PPTE, signifient qu'environ 99 p. 100 de la dette extérieure totale de l'Afghanistan finira par être radiée.

Conclusion

La croissance et la prospérité futures de l'Afghanistan dépendent de l'instauration d'un climat de paix et de sécurité dans le pays. Or, conflits et troubles continuent de nuire à la reconstruction et aux efforts d'assistance de la communauté internationale et empêchent le gouvernement national d'exercer son autorité sur l'ensemble du pays. Tant que la sécurité ne sera pas acquise, les politiques conçues pour réformer l'économie, attirer des investissements, lutter contre la corruption, combattre la production d'opium ou systématiser autrement l'activité économique auront peu d'effet.

Michael Holden
Division de l'économie
Le 21 novembre 2007

SOURCES

1. Banque mondiale, *Afghanistan – State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty: A country economic report*, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, South Asia Region, Report 29551-AF, 9 septembre 2004, p. 5.
2. Voir Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Profile: Afghanistan*, mai 2007, p. 21.
3. Département d'État des États-Unis, *Background Note: Afghanistan*, Bureau of South and Central Asian Affairs, mai 2007.
4. Central Intelligence Agency, *The World Factbook – Afghanistan*. Document consulté en ligne le 16 octobre 2007.
5. Département d'État des États-Unis, *Background Note*, 2007.
6. EIU, *Country Profile*, 2007.
7. EIU, *Country Profile*, 2007.
8. CIA, *The World Factbook*, 2007.
9. Fonds monétaire international (FMI), *Country Report: Afghanistan*, « Second Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility », Middle East and Central Asia Department, juin 2007.
10. Cette section s'inspire de FMI, *Country Report: Afghanistan*, octobre 2007, et de EIU, *Country Profile*, 2007.
11. EIU, *Country Profile*, 2007.
12. FMI, *Country Report*, 2007.

Library of Parliament Bibliothèque du Parlement

Afghanistan : Reconstruction et développement

L'OBJECTIF DES EFFORTS DE DÉVELOPPEMENT ET DE reconstruction déployés actuellement en Afghanistan consiste à aider ce dernier à devenir un pays stable, démocratique et prospère qui contribue à la sécurité régionale et mondiale. Guidé par les Objectifs de développement du Millénaire pour l'Afghanistan, la Stratégie nationale intérimaire de développement de l'Afghanistan et le Pacte pour l'Afghanistan, le gouvernement afghan s'emploie, avec ses partenaires internationaux, à répondre aux besoins urgents et à long terme du pays dans des domaines aussi variés que la santé, l'éducation, la gouvernance, le maintien de l'ordre, l'agriculture et la reconstruction de l'infrastructure. Le présent document donne une vue d'ensemble de ces activités et précise les engagements du Canada – qui s'établissent à 1,2 milliard de dollars pour la période de 2001 à 2011 – dans le contexte de l'aide internationale. Il examine aussi les principaux obstacles à la reconstruction et au développement, le plus important étant la sécurité.

Principaux documents et cadres institutionnels

Après 30 ans de conflits, l'Afghanistan compte maintenant parmi les pays les moins développés et les plus pauvres du monde. En 2007, il s'est classé 174e sur 178 au chapitre de l'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); la situation s'est même détériorée en chiffres réels par rapport aux résultats enregistrés en 2004[1]. Pareilles conditions confortent le cycle de sous-développement, de vulnérabilité et de conflits, qui fait en sorte que l'Afghanistan est toujours une source de préoccupation pour la sécurité régionale et internationale. Pour désarmer ce cycle, le gouvernement afghan post-talibans a lancé un programme de développement et de reconstruction. Les textes suivants fixent les priorités et les stratégies encadrant ces efforts.

Les Objectifs de développement du Millénaire (ODM). L'Afghanistan s'est engagé tardivement, en 2004, dans la poursuite de ces objectifs des Nations Unies, qui visent à permettre à une plus grande partie de la population mondiale de jouir des exigences minimales liées à la dignité humaine au plus tard en 2015[2]. Des objectifs de développement spéciaux ont été conçus pour refléter les réalités locales en Afghanistan; le point de référence a été établi avec les données de 2002-2005, et la date limite a été reportée de 2015 à 2020. Les questions prioritaires qui se reflètent dans les ODM pour l'Afghanistan sont la pauvreté et la faim, l'éducation primaire universelle, l'égalité des sexes, la mortalité infantile, la santé maternelle, le VIH/sida, la malaria et d'autres maladies, la protection de l'environnement, un partenariat mondial pour le développement et la sécurité.

La Stratégie nationale intérimaire de développement de l'Afghanistan de 2006 (SNIDA). Prenant appui sur les ODM pour l'Afghanistan, la Stratégie de 2006 énonce un plan d'action de cinq ans dans quatre secteurs : la sécurité, la gouvernance, la primauté du droit et les droits de la personne, et le développement économique et social[3]. Rendue publique par le gouvernement afghan en 2006, à la Conférence de Londres, elle traite aussi de questions de portée générale comme la lutte contre la drogue, l'équité entre les sexes et la lutte contre la corruption. La SNIDA sera remplacée à la mi-2008 par une stratégie plus élaborée qui devrait être complètement chiffrée, établir les priorités et déterminer les étapes de développement.

Le Pacte pour l'Afghanistan. Intimement lié aux ODM pour l'Afghanistan et à la SNIDA et conclu à la Conférence de Londres en 2006, le Pacte pour l'Afghanistan est un accord politique par lequel l'Afghanistan s'engage à progresser sur la voie tracée par la SNIDA, et la communauté internationale a convenu de fournir à l'Afghanistan des ressources pour soutenir ses efforts et améliorer l'efficacité de l'aide et assurer la reddition de comptes à cet égard[4].

Coordination et surveillance. La poursuite des ODM pour l'Afghanistan ainsi que l'application de la SNIDA et du Pacte pour l'Afghanistan sont coordonnées et surveillées par trois organismes principaux :

- Le *Conseil de coordination et de surveillance conjoint*, qui est coprésidé par le gouvernement afghan et les Nations Unies et qui est surtout responsable de la mise en œuvre du Pacte pour l'Afghanistan;
- Le *Forum de développement de l'Afghanistan*[5], au sein duquel se réunissent presque tous les ans le gouvernement afghan et les pays donateurs pour discuter des priorités et des stratégies;
- Le *Conseil de coordination des secours à l'Afghanistan*[6], qui appuie le travail du Forum de développement en agissant au nom des ONG internationales et nationales actives en Afghanistan et se préoccupe de la dimension civile-sociétale de la SNIDA.

Les conférences des pays donateurs. Un élément important de la reconstruction et du développement de l'Afghanistan post-talibans est la conférence des donateurs internationaux. La Conférence internationale sur l'aide à la reconstruction en Afghanistan tenue à Tokyo en 2002 a conduit à des engagements approximatifs de quatre à cinq milliards de dollars américains[7]. La Conférence sur l'Afghanistan tenue en 2004 à Berlin a donné lieu à des engagements de plus de huit milliards de dollars américains[8], et celle tenue à Londres en 2006 s'est traduite par des engagements d'un montant encore plus élevé, soit plus de 10,5 milliards de dollars américains[9].

Les fonds de reconstruction et de développement sont affectés de deux manières principales : le *budget afghan* et le *Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan*[10]. Établi à la Conférence de Tokyo, en 2002, le Fonds est actuellement constitué par des engagements financiers de 27 pays s'élevant à 2,27 milliards de dollars américains, desquels 1,83 ont été reçus et dépensés. Le fonds est administré par la Banque mondiale, et les décisions au sujet de l'affectation des fonds sont prises par la Banque mondiale, le PNUD, la Banque asiatique de développement et la Banque islamique de développement, en collaboration avec le gouvernement afghan et le représentant spécial du Secrétaire général. Sa fonction première consiste à absorber les coûts récurrents du budget afghan, par exemple les salaires des enseignants, des travailleurs de la santé et du personnel civil des ministères et des provinces.

Les Équipes provinciales de reconstruction (EPR). En activité dans 25 provinces, les EPR sont formées par des pays étrangers, dont l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Elles se composent de militaires, de conseillers politiques civils et de conseillers en développement qui travaillent de façon intégrée en vue de fournir de l'aide humanitaire et de soutenir les activités de développement. Les priorités et la constitution de chacune des EPR sont établies par le pays organisateur en fonction des conditions et des besoins de la province en cause; cependant, l'objectif global de l'équipe consiste à contribuer à la stabilité, à la sécurité et au rayonnement du gouvernement central et à soutenir les administrations provinciales et locales[11]. Les principaux mécanismes qui servent à la réalisation de ces objectifs sont l'interaction régulière avec les pouvoirs locaux et la population, la visibilité, la collecte d'informations relatives à la sécurité et à la stabilité et le soutien accordé à la police nationale afghane. Il importe également de souligner que, malgré l'intégration interne des EPR, leurs composantes militaires font partie de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) de l'OTAN.

Principaux donateurs et organismes internationaux

Bien que l'Afghanistan joue un rôle de premier plan dans son développement et sa reconstruction, la communauté internationale l'aide à atteindre ses objectifs de développement, dont les ODM et ceux de la SNIDA. Les partenaires internationaux sont actifs dans des domaines comme la santé, l'éducation, l'infrastructure, l'aide alimentaire, le déminage, la gouvernance et la capacité de développement institutionnel ainsi que le développement rural et agricole. Au nombre des acteurs clés, on compte :

- *La Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan* (MANUA). Présence internationale centrale des Nations Unies en Afghanistan[12], la MANUA exerce un mandat aux multiples

facettes, dont la responsabilité des activités de direction, de développement et de reconstruction de tous les organismes des Nations Unies dans ce pays.

- *Le Programme des Nations Unies pour le développement* (PNUD)[13]. Le PNUD constitue un élément tout aussi important, sinon plus, du travail de développement de la communauté internationale en Afghanistan. Il s'inscrit dans le cadre de la MANUA intégrée, travaille régulièrement avec les ONG locales et internationales et compte parmi ses dix principaux donateurs les États-Unis, la Commission européenne, le Japon, le Canada, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie, l'Allemagne, la Norvège et la Banque mondiale.
- *Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés* (HCNUR). Le HCNUR[14] cible en partie le soutien de la réintégration et les moyens de subsistance des rapatriés et l'opération de retour en Afghanistan a représenté sa plus grande mission de rapatriement pendant cinq années de suite.

Au nombre des organismes des Nations Unies travaillant à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan, citons le *Fonds de développement des Nations Unies pour la femme* (UNIFEM) et l'UNICEF. Le *Programme alimentaire mondial* (PAM) fournit des secours en situation d'urgence ainsi que de l'aide à la réhabilitation et au rétablissement en appuyant l'aide et la distribution alimentaires[15]. La *Banque mondiale* s'est engagée à accorder plus de 1,4 milliard de dollars américains à 33 projets et deux opérations de soutien budgétaire depuis 2002[16]. La *Banque de développement asiatique* a consenti des prêts de quelque 892,28 millions de dollars américains, ce qui fait de l'Afghanistan son 17e emprunteur en importance[17].

Les organisations non gouvernementales occupent également une place *importante* dans les efforts de reconstruction et de développement. Elles sont légion, exercent des activités d'une grande portée et disposent des moyens de canaliser les dons vers la poursuite des objectifs de reconstruction et de développement. De plus, elles sont présentes en Afghanistan depuis fort longtemps, et l'arrivée de certaines d'entre elles remonte même à 1961. Parmi ces ONG, on compte *CARE*,[18] la *Fondation Aga Khan*[19] et le *Comité international de la Croix-Rouge* (CICR)[20]. En fait, c'est en Afghanistan que se déroule actuellement la plus grande opération du CICR.

Pour les contributions bilatérales au développement et à la reconstruction, ce sont les États-Unis qui se classent au premier rang avec un apport financier de 4 394 millions de dollars américains en 2002-2006 et une contribution projetée de 2 484 millions de dollars américains en 2007-2008[21]. Le Royaume-Uni vient au deuxième rang, avec des dépenses de plus de 490 millions de livres consacrées au développement et à la reconstruction en Afghanistan depuis 2001 et des dépenses projetées de 107 millions de livres en 2007-2008[22].

La contribution canadienne

Le Canada se classe parmi les cinq principaux donateurs en Afghanistan, qui reçoit la plus large part de l'aide canadienne. La contribution canadienne à l'aide s'élèvera à 1,2 milliard de dollars canadiens pour la période 2001-2011 (à l'expiration de la période de cinq ans de la SNIDA). Le Canada a pris ces engagements à diverses conférences de donateurs et confié leur exécution principalement à des organismes multilatéraux comme le PNUD, l'UNICEF, le PAM, CARE Canada, la Croix-Rouge et la Fondation Aga Kahn Canada. Son soutien s'est donc fait ressentir aux niveaux national et provincial et dans un éventail de secteurs, dont l'édification de la démocratie et la gouvernance, le développement rural et économique, l'infrastructure, l'éducation, la santé, le déminage, les activités de lutte contre le narcotrafic, la formation de la police et de l'armée, la sécurité et le désarmement, la démobilisation et la réintégration. À cet égard, ses priorités et ses activités correspondent à celles de la SNIDA[23].

La contribution du Canada reflète l'intégration des ressources financières et humaines de divers ministères et organismes gouvernementaux, dont le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), le ministère de la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service correctionnel du Canada et l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Par exemple, pour soutenir la capacité de développement stratégique du gouvernement afghan, des membres des Forces canadiennes ont été affectés à l'équipe stratégique consultative du cabinet du président Karzaï. En outre, le Fonds pour la paix et la sécurité

dans le monde du MAECI a consacré plus de 8,5 millions de dollars canadiens au renforcement des capacités appuyant, entre autres, la réforme du secteur de la sécurité (plus particulièrement la formation et la réhabilitation des sous-stations de police de l'Afghanistan), la réforme du secteur de la justice, l'engagement politique et tribal et le déminage. Ces activités nécessitent le recours à du personnel d'autres organismes comme l'ACDI, les Forces canadiennes et la GRC[24].

Depuis 2001, par ses investissements de près de 600 millions de dollars canadiens en Afghanistan[25], l'ACDI a fait la promotion de projets nationaux et provinciaux comme le Programme de solidarité nationale, le Fonds spécial de lutte contre les stupéfiants, le déminage, le développement agricole, la primauté du droit, la reconstruction routière et la santé. Le Canada estime aussi être le principal donateur en éducation et bailleur de fonds du programme national de microfinancement, qui fournit des services et consent de petits prêts à des Afghans qui, normalement, n'ont pas accès à du financement[26]. De plus, l'ACDI soutient les Fonds canadiens d'initiatives locales. Ces fonds, 750 000 $CAN, sont administrés par l'ambassade canadienne à Kaboul et servent à appuyer des projets de moindre envergure et des initiatives de développement communautaires.

Les efforts du Canada ont été concentrés au Kandahar. La stratégie canadienne dans cette province du sud de l'Afghanistan est axée sur les besoins humains élémentaires et le renforcement des moyens de subsistance de ses habitants (dans les régions rurales surtout), la création d'infrastructures, la promotion de la démocratie et d'une gouvernance efficace, l'amélioration de la condition des femmes et des jeunes filles et l'accroissement de la capacité des gouvernements locaux[27].

Depuis 2005, les activités du Canada au Kandahar se sont trouvées améliorées par l'établissement dans cette province d'une EPR composée actuellement de 330 personnes[28], et qui comprend un conseiller civil ou un directeur politique du MAECI, quatre agents de la GRC, un agent de la police de Charlottetown, des spécialistes de l'aide au développement de l'ACDI et du personnel militaire. L'objectif de cette EPR consiste à améliorer la sécurité au Kandahar, à raffermir les liens entre les autorités centrales, provinciales et locales, à améliorer la vie des habitants et à renforcer la confiance dans la présence internationale. Ainsi, l'EPR compte diminuer la vulnérabilité de la population par rapport aux activités des insurgés, favorisant du même coup la stabilité dans la région aussi bien que la réalisation des travaux de reconstruction et de développement. Le Kandahar est un ancien bastion taliban et une des principales cibles de l'insurrection; on voit donc que le Canada a tout un défi à relever[29].

Les activités de l'EPR du Canada sont nombreuses. Elles comprennent la réforme du secteur de la sécurité par le renforcement de la capacité de la police nationale afghane au Kandahar à l'aide de programmes de formation et de mentorat[30], l'établissement de relations avec les autorités locales et la population du Kandahar, le soutien des programmes en matière de santé et d'éducation, y compris des programmes d'immunisation et d'alphabétisation des adultes, le soutien du travail dirigé par des Afghans pour consolider les structures de gouvernance locales, la gestion du Programme d'initiatives locales du Kandahar et le Fonds d'intervention d'urgence en santé, l'application de programmes de sensibilisation au déminage et l'envoi de patrouilles dans les régions éloignées afin d'accroître la présence des forces de sécurité et de gagner la confiance de la population. L'EPR comprend aussi une Force d'intervention rapide grâce à laquelle elle peut réagir à des situations ou à des incidents délicats ou répondre à des demandes d'aide de la FIAS[31].

En exerçant ces activités, le Canada en général et l'EPR en particulier respectent le principe de la propriété locale. Ainsi, le développement et la reconstruction sont soutenus par le Canada, mais restent la responsabilité du peuple et du gouvernement afghans. Qui plus est, le Canada et son EPR travaillent en étroite collaboration avec d'autres donateurs et partenaires dans la mise en œuvre afin d'assurer une coordination efficace et de maximiser les efforts. La présence du Canada vise également à atteindre des objectifs à court, moyen et long terme, l'accent étant mis sur le progrès durable pour la population afghane[32].

Défis

Le développement et la reconstruction de l'Afghanistan post-talibans ne reposent pas sur des idées

abstraites, mais plutôt sur des stratégies délibérées du gouvernement afghan qui s'inscrivent dans des cadres de travail internationaux et sont fermement soutenus par les pays donateurs et d'autres participants. Cependant, la situation de l'Afghanistan post-talibans sur le plan de la sécurité, la nature changeante du travail de développement international, l'insuffisance de ressources chez les partenaires gouvernementaux et les questions liées à la communauté des donateurs présentent d'importants défis à la réhabilitation de l'Afghanistan.

Sécurité inégale. Le caractère inégal de la sécurité en Afghanistan se reflète dans les écarts extrêmes qu'on remarque entre le Sud, où la situation se dégrade, les activités insurrectionnelles étant en hausse, et le Nord, où règne un calme relatif. Les conditions dangereuses sur le terrain nuisent au travail de développement et de reconstruction et en rendent l'accès à ses bénéficiaires beaucoup plus difficile[33]. Par exemple, l'insécurité qui règne dans le sud de l'Afghanistan a perturbé la vaccination des enfants contre la polio en 2005, ce qui a eu plus tard une incidence sur la maladie : sept cas de polio sur neuf en Afghanistan en 2006 ont été signalés dans le Sud[34].

Lorsque les activités de développement et de reconstruction sont compromises par l'insécurité, la population locale peut faire des choix qui perpétuent l'instabilité. Ainsi, il n'est pas rare que des gens soient recrutés et armés pour se battre contre les forces internationales, en échange de quoi ils reçoivent nourriture et protection. Ces perceptions sont renforcées quand des pertes civiles résultent d'affrontements entre les forces internationales et les insurgés, minant ainsi le climat de confiance instauré par les activités de développement et de reconstruction.

C'est ainsi que se perpétue le cercle vicieux de l'insécurité qui sape le développement, ce qui nuit à l'établissement des conditions favorisant la stabilité. Une option qui a été proposée consiste à ne pas entreprendre des activités de développement et de reconstruction dans des secteurs où l'insécurité est en hausse et à les concentrer dans le Nord ou, du moins, dans les régions plus stables où les efforts sont susceptibles d'être plus productifs. Une solution de rechange vise à concentrer les ressources dans les secteurs plus stables, où l'on en a le plus besoin pour bâtir la défense contre les éléments déstabilisateurs. L'une ou l'autre approche pourrait créer des distinctions régionales fondées sur le niveau de stabilité et le niveau d'attention et de financement du développement; cela ne serait pas propice à l'établissement de la solidarité nationale dans un pays déjà en proie aux divisions et aux conflits[35].

La nature changeante du travail de développement international. Une deuxième complication, liée à la première, est la nature changeante du travail de développement dans les pays ravagés par la guerre. Dans le cas de l'Afghanistan, les activités de développement et de reconstruction, et les progrès réalisés dans ce domaine, sans parler des travailleurs eux-mêmes, sont devenus des cibles de l'insurrection. Cela présente un choix difficile aux agences de développement et aux ONG. Le retrait de ces régions instables constitue sans doute la meilleure façon de protéger les travailleurs, et pourrait être une solution financière responsable puisque le climat d'insécurité est peu propice au développement et à la reconstruction. Toutefois, plus l'instabilité est grande, plus est grande la nécessité de l'aide au développement et à la reconstruction en raison du déplacement des populations et de la destruction de l'infrastructure. Par conséquent, certains groupes de développement ont décidé d'embaucher des gardes armés pour protéger le personnel et les ressources[36]. D'autres travaillent lorsqu'ils sont encadrés par des militaires sur le terrain. Dans d'autres cas, ce sont les militaires qui font le travail de développement et de reconstruction puisqu'ils sont mieux en mesure de se défendre en cas d'attaque. Cependant, comme certains groupes de développement le disent, ces relations étroites avec les gardes armés privés ou le personnel militaire masquent la distinction entre les activités humanitaires et militaires, militarisent le travail de développement et de reconstruction et entachent sérieusement la réputation de neutralité si jalousement gardée par les ONG[37].

Manque de capacité. La capacité du gouvernement afghan de concevoir des plans stratégiques et de mettre en œuvre des décisions semble varier d'un ministère à l'autre[38]. Ces carences se traduisent par la fourniture de données sur le rendement non fiables pour les programmes de développement, la difficulté

de respecter les échéanciers (p. ex. la publication de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan a été reportée de la mi-2007 à la mi-2008) et la difficulté de consolider les gains militaires des forces nationales et internationales, outre des relations de travail sous-optimales avec les donateurs internationaux et les organismes de développement[39]. En fin de compte, le rôle du gouvernement afghan dans la direction du travail de développement et de reconstruction s'en trouve miné, tout comme son leadership et la confiance du public. Plus la situation dure, plus se prolongera et s'accentuera l'intervention de la communauté internationale[40].

Les donateurs. Certains observateurs ont dit que les donateurs, y compris les agences de financement nationales, les organismes internationaux et les ONG, contribuaient aux difficultés de développement et de reconstruction. Par exemple, le financement a été irrégulier, alors que l'établissement des priorités et une bonne planification des projets et des programmes requièrent un financement pluriannuel et à long terme sûr. De plus, on a remarqué un écart grandissant entre les montants promis et les montants dépensés ainsi qu'entre le débours et la mise en œuvre[41]. Les débours restent également insuffisants : on estime que les débours d'aide étrangère depuis 2002 s'élèvent à 83 $US par habitant, alors que les besoins sont évalués à 168 $US par habitant[42].

On a également soulevé des questions au sujet de l'efficacité de l'aide telle qu'elle est structurée et apportée par la communauté internationale[43]. À l'échelon local, il n'est pas rare que les gens pensent que les travailleurs affectés au développement touchent un salaire excessif, qu'ils habitent de vastes maisons et qu'ils vivent généralement à l'écart du reste de la société, ce qui entraîne un fort ressentiment au sein de la population ainsi que des interrogations sur l'utilité de l'aide financière. Certains de ces points de vue trouvent leur confirmation dans l'effet inflationniste d'un tel groupe bien rémunéré sur l'économie locale, lequel rend encore plus difficile la survie des habitants locaux.

Conclusions

Le développement et la reconstruction de toute société ravagée par la guerre présentent d'énormes défis. Cela est clairement le cas en Afghanistan. Le fait que la violence soit présente partout ainsi que la relation entre la sécurité et le développement continuent de susciter le débat sur les approches fondamentales aux efforts de développement. D'aucuns disent que ces défis constituent la raison même pour laquelle la communauté internationale, dont le Canada, devrait rester engagée, voire accentuer ses efforts afin d'assurer des progrès le plus vite possible. D'autres, faisant valoir qu'il y a en Afghanistan des conditions défavorables qui menacent de réduire à néant les modestes progrès réalisés jusqu'à maintenant, estiment qu'il faut renoncer à toute initiative de développement et de reconstruction jusqu'à ce que ces conditions changent. L'avenir de l'Afghanistan et de toute la région est en jeu, quelle que soit la voie choisie.

Natalie Mychajlyszyn
Division des affaires politiques et sociales
20 novembre 2007

SOURCES

1. Centre for Policy and Human Development, Afghanistan Human Development Report 2007, *Bridging Modernity and Tradition – Rule of Law and the Search for Justice*, Kaboul, p. 18 (http://www.undp.fi/julkaisut/afghanHDR_complete.pdf).
2. République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan Millennium Development Goals Report 2005: Vision 2020*, 2005, p. xvii (http://www.ands.gov.af/src/src/MDGs_Reps/MDGR%202005.pdf).
3. *The Afghanistan Compact*, Conférence de Londres sur l'Afghanistan, 31 janvier-1er février 2006, p. 13 (http://www.ands.gov.af/admin/ands/ands_docs/upload/UploadFolder/The%20Afghanistan%20Compact%20-%20Final%20English.pdf); République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy, An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction*, vol. 1 (http://www.ands.gov.af/admin/ands/ands_docs/upload/UploadFolder/I-ANDS%20Volume%20One%20-%20Final%20English.pdf).
4. *Afghanistan Compact* (2006), p. 2.
5. Afghanistan Development Forum (http://www.adf.gov.af/index.asp?page=home).
6. Agency Coordinating Body for Afghan Relief (http://www.acbar.org/).
7. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « Afghanistan: A Country on the Move », mars 2005, p. 3 (http://www.undp.org.af/home/afg_on_the_move.pdf); Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), « Relief, Recovery and Reconstruction » (http://www.unama-afg.org/about/_rrr/3r.htm).
8. PNUD (2005).

9. Radio Free Europe/Radio Liberty, « Afghanistan: Kabul satisfied with London Conference Results », 2 février 2006 (http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/02/[illegible].html).

10. Banque mondiale, « Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan » (http://www.worldbank.org.af/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/AFGHANISTANEXTN/0,,contentMDK:20152008~menuPK:306030~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:305985,00.html).

11. Danemark, Ministère des Affaires étrangères, *Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan, 2001-05: A Joint Evaluation, From Denmark, Ireland, The Netherlands, Sweden and the United Kingdom*, Copenhague, 2006, p. 27 (http://www.dci.gov.ie/uploads/Afghanistan%20evaluation%20Main%20report.pdf).

12. On estime qu'entre 14 et 19 organismes des Nations Unies sont actifs en Afghanistan.

13. PNUD Afghanistan (http://www.undp.org.af/).

14. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR), « Return to Afghanistan » (www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/afghan?page=intro); HCNUR, *UNHCR Global Appeal 2007*, p. 209 (http://www.unhcr.org/home/PUBL/455443a90.pdf).

15. Programme alimentaire mondial, « Where we work – Afghanistan » (www.wfp.org/country_brief/indexcountry.asp?country=004).

16. Banque mondiale, « Afghanistan: Data, Projects & Research » (http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/AFGHANISTANEXTN/0,,menuPK:305990~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:305985,00.html).

17. Banque asiatique de développement, « Afghanistan 2007: A Fact Sheet », p. 1 (http://www.adb.org/Documents/Fact_Sheets/AFG.pdf).

18. CARE (www.care.org/newsroom/specialreports/afghanistan/index.asp).

19. Aga Khan Foundation Development Network, *Annual Report*, 2006, p. 15 et 16 (http://www.akdn.org/akf/AKF_AR_2006_lowres.pdf).

20. Comité international de la Croix-Rouge (http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/afghanistan?opendocument&link=home).

21. USAID, « Afghanistan, Budget and Obligations » (http://afghanistan.usaid.gov//en/Page.Budget.aspx).

22. Royaume-Uni, Ministère du Développement international (http://www.dfid.gov.uk/countries/asia/afghanistan-programme.asp).

23. ACDI, site Web sur l'Afghanistan, « Le Canada contribue à l'amélioration des conditions de vie dans la province de Kandahar » (http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/NAT-82413818-N4R?OpenDocument, mis à jour le 24 septembre 2007).

24. Canada, Ministère de la Défense nationale, « Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar » (www.forces.gc.ca/site/kprt-eprk/act_f.asp).

25. ACDI, « Afghanistan : Résultats, réalisations en vedette » (http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/IUD-125141414-QKF?OpenDocument, mis à jour le 2 4 septembre 2007).

26. ACDI, *Le nouveau gouvernement du Canada s'engage à faire davantage pour améliorer l'éducation offerte aux filles en Afghanistan*, communiqué, 15 octobre 2007 (http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/FRA-1015142436-PLG?OpenDocument); ACDI, « Afghanistan : Résultats, réalisations en vedette » (http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/IUD-125141414-QKF?OpenDocument, mis à jour le 24 septembre 2007).

27. ACDI, *Le Canada s'engage à contribuer davantage au développement de la province de Kandahar*, communiqué, 25 août 2007 (http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/FRA-82582556-GL9).

28. Gouvernement du Canada, « Reconstruire l'Afghanistan : L'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar » (http://www.canada-afghanistan.gc.ca/cip-pic/afghanistan/menu-fr.asp, mis à jour le 1er octobre 2007).

29. ACDI, « Le Canada contribue à l'amélioration des conditions de vie dans la province de Kandahar » (2007).

30. Canada, Ministère de la Défense nationale, *Les activités de l'équipe provinciale de reconstruction (ÉPR) de Kandahar* (http://www.forces.gc.ca/site/kprt-eprk/act_f.asp).

31. *Ibid.*

32. Gouvernement du Canada, « Reconstruire l'Afghanistan » (2007).

33. CARE (www.care.org/newsroom/specialreports/afghanistan/index.asp).

34. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/62/345-S/2007/555, p. 15.

35. *Ibid.*, p. 6.

36. UNICEF, « Afghanistan » (www.unicef.org/infobycountry/afghanistan_7982.html).

37. CARE (http://www.care.org/newsroom/specialreports/afghanistan/index.asp).

38. Banque mondiale, « Aid Effectiveness Profile: Afghanistan », 16 novembre 2006 , p. 2 (http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20919987~menuPK:2540090~pagePK:139301~piPK:139306~theSitePK:140576,00.html).

39. HCNUR, *Global Appeal 2007*, p. 208.

40. Danemark, Ministère des Affaires étrangères (2006), p. 35.

41. République islamique d'Afghanistan, *Vision 2020* (2005), p. xx.

42. *Ibid.*

43. Conseil de Senlis, « The Canadian International Development Agency in Kandahar: Unanswered Questions », août 2007 (http://www.senliscouncil.net/modules/publications/025_publication).

Library of Parliament Bibliothèque du Parlement
INFOSÉRIE

Afghanistan : Production et trafic de drogue

LA PRODUCTION D'OPIUM ILLICITE TIRÉ DU PAVOT et le trafic de la résine d'opium brute et de dérivés narcotiques plus forts, comme la morphine, la codéine et l'héroïne, qui exigent l'utilisation de produits chimiques précurseurs[1], font problème pour l'Afghanistan depuis des dizaines d'années, particulièrement depuis l'occupation soviétique, et sont devenus un facteur clé de l'économie de guerre. De nombreux observateurs soupçonnent que la brève interdiction de la culture du pavot, mais non du trafic qui y fait suite, par les Talibans en 2001 visait à stabiliser le prix de l'opium, voire de le faire augmenter. Selon certains analystes, il faudrait concentrer les efforts non seulement sur les lieux de culture, mais aussi sur les *narcodollars* et le trafic qui touche l'ensemble du pays[2]. En 2007, les exportations d'opiacés de l'Afghanistan ont atteint des niveaux sans précédent depuis les exportations de Chine au XIX[e] siècle. Il s'agit d'un problème à la fois d'offre et de demande[3].

De nombreux efforts de lutte contre la drogue ont été entrepris depuis le renversement par la force du régime taliban, en 2001 : interdiction de la culture par l'Administration provisoire afghane en janvier 2002; mise en œuvre d'une stratégie nationale de lutte contre la drogue en 2003 (elle a été mise à jour en 2006 et fait actuellement l'objet d'une étude en vue de l'adoption d'une nouvelle stratégie en 2008); proclamation d'une interdiction dans l'article VII de la Constitution afghane en janvier 2004; édiction d'une fatwa religieuse, en août 2004, proclamant que la culture du pavot est contraire à la charia, la loi sacrée; création, en décembre 2004, du nouveau ministère de la Lutte contre les stupéfiants (en plus du ministère de l'Intérieur, qui connaît sa part de difficultés, chargé de superviser six unités de lutte antidrogue et d'exécution de la loi); et adoption en décembre 2005 d'une loi antidrogue dont le Parlement afghan doit toujours adopter certaines modifications[4].

La direction de l'aide internationale à la lutte contre la drogue a été confiée au Royaume-Uni, et des dépenses de plus de 500 millions de dollars américains ont été annoncées pour la période 2005 à 2008[5]. Malgré cela, le Comité de la défense de la Chambre des communes du Royaume-Uni a estimé que la politique antidrogue de la coalition manquait de clarté et de cohérence[6]. Le commerce des stupéfiants est solidement implanté dans l'économie rurale[7]. Étant donné l'inefficacité des mesures existantes de lutte contre la drogue et la réaction négative de nombreux Afghans à l'égard de ces mesures, les gouvernements des pays de l'OTAN hésitent fortement à faire intervenir directement leurs troupes, de crainte de perdre leurs appuis.

Les enjeux sont extrêmement élevés. Ses répercussions mondiales mises à part, le commerce de la drogue est étroitement lié aux questions critiques de gouvernance, de corruption, de renforcement de l'État, de développement, de sécurité et de lutte contre l'insurrection en Afghanistan[8]. Un observateur a déclaré dernièrement que les Talibans ne pourraient pas exister sans la drogue[9]. Plusieurs années auparavant, un autre spécialiste avait signalé que la croissance continue du commerce de la drogue menaçait de transformer l'État défaillant qu'était l'Afghanistan en un État narcoterroriste[10]. Selon le dernier rapport du Secrétaire général de l'ONU : « Manifestement, la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la drogue laisse à désirer, notamment dans le sud-ouest et dans le sud [...] L'accroissement sans précédent de la production d'opium en 2007 menace gravement la reconstruction du pays et l'édification de la nation afghane [...] [L]a puissance financière des trafiquants, tant en Afghanistan que dans les États voisins où la drogue passe en contrebande, est telle que, jusqu'à présent, ils ont pu tenir en échec les efforts déployés par le gouvernement et par la communauté internationale pour limiter ou arrêter le trafic illicite. »[11] Entre-temps, les buts stratégiques de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) font l'objet de critiques[12].

Données et tendances actuelles

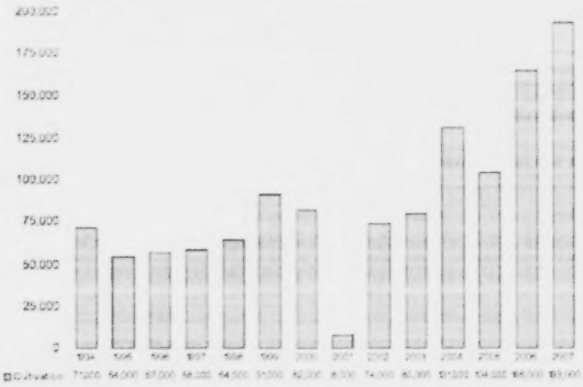
L'Afghanistan constitue un paradoxe : c'est un des pays les plus pauvres du monde, qui se situe presque au bas de l'échelle de l'indice de développement humain de l'ONU (174e pays sur 178) et de l'indice de pauvreté humaine[13]. Pourtant, c'est de loin le plus grand exportateur des drogues illicites au monde, dont la valeur de revente est estimée à 60 milliards de dollars américains[14]. Évidemment, les revenus réels pour l'Afghanistan ne représentent qu'une fraction de ce montant, et seulement 20 p. 100 de ces revenus, soit un milliard de dollars américains, est allé aux producteurs en 2007. Selon la dernière enquête de l'ONUDC[15], environ 3,3 millions d'Afghans (14,3 p. 100 de la population) participent à la culture du pavot à opium, sans compter plus de 500 000 travailleurs et un nombre indéterminé de trafiquants, de chefs de guerre et de fonctionnaires[16].

Même si le pavot n'est cultivé que sur un peu plus de 4 p. 100 des terres arables afghanes, les revenus tirés des drogues illicites sont énormes; ils correspondaient à plus de 52 p. 100 du PIB légal du pays en 2002 (par rapport à 24,4 p. 100 pour la Birmanie/Myanmar et à 3 p. 100 pour la Colombie)[17]. Depuis l'invasion, l'Afghanistan dépend sérieusement de l'aide extérieure; il affiche le plus faible taux de recettes du gouvernement par rapport au PIB dans le monde. Mais en 2002-2003, l'aide internationale, totalisant 2,8 milliards de dollars américains, était encore de beaucoup inférieure aux revenus illégaux provenant de l'opium, soit 4,82 milliards de dollars américains[18].

L'étude effectuée en 2006 par l'ONUDC et la Banque mondiale sur l'industrie de la drogue en Afghanistan a révélé que l'envergure et l'importance de la narcoéconomie dans ce pays étaient pratiquement sans précédent dans l'histoire du monde[19]. En 2007, l'augmentation de 17 p. 100 par rapport à l'année précédente des terres cultivées, portant la superficie de celles-ci à 193 000 hectares (voir le graphique 1), a fait grimper à 93 p. 100 la contribution afghane à la production mondiale d'opium[20].

La production d'opium est répartie très inégalement dans l'ensemble du pays. Par exemple, la moitié provient de la province d'Helmand (2,5 millions d'habitants), qui constitue à elle seule le plus grand producteur de drogue au monde. La culture semble plus intensive dans les secteurs moins contrôlés par le gouvernement. Même si l'étude de 2007 de l'ONUDC soutient que le nombre de provinces où on ne pratique pas la culture de l'opium est passé de six à 13 en 2006, l'effet des narcodollars, comme Rubin l'a signalé, se fait sentir dans tout le pays. Dans la province de Balkh, au nord, où la culture du pavot est censée avoir été éliminée, il semble que les agriculteurs se soient tournés vers la marihuana[21].

Graphique 1 – Culture du pavot à opium en Afghanistan (en hectares, 1994-2007)



Source : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Afghanistan Opium Survey 2007* (en anglais seulement).

Ce qui est inquiétant dans la production d'opium en Afghanistan, c'est non seulement qu'elle augmente, mais aussi qu'elle déborde les frontières du pays. Selon un observateur, « il en coûte moins cher de s'adonner à des activités illégales en Afghanistan que presque partout ailleurs dans le monde, mais l'Iraq est en voie de rejoindre l'Afghanistan. Après avoir suivi son exemple en devenant un important refuge pour les terroristes transnationaux, l'Iraq commence maintenant à produire du pavot. »[22]

Politiques antidrogue

La lutte antidrogue en Afghanistan est une entreprise colossale, coûteuse – à eux seuls, les États-Unis y ont investi près d'un milliard de dollars en 2005[23] – et controversée à laquelle participent une foule d'organismes nationaux, étrangers et internationaux, travaillant ensemble dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la drogue et sous le régime de la Loi antidrogue. Par ailleurs, à la première page du Rapport de 2007 du Congressional Research

Service (CRS), on déclare carrément que « les fonctionnaires américains et de nombreux observateurs pensent que l'introduction d'un système démocratique de gouvernement en Afghanistan s'est accompagnée de l'élection et de la nomination à des charges publiques de personnes associées au commerce de la drogue »[24]. La lutte antidrogue deviendra efficace à partir du moment où on s'attaquera à la corruption depuis le sommet.

Toutes les mesures existantes et proposées ont été critiquées. On a dit de beaucoup d'entre elles qu'elles exacerbaient les problèmes en matière de gouvernance, de sécurité et de développement. On a aussi souligné qu'il n'existe pas de solution simple ou de technique miracle et que, pour avoir une chance de réussir, toute stratégie de lutte antidrogue doit tenir compte des impératifs d'édification de l'État et de développement rural à long terme[25]. En outre, aucune des solutions les plus populaires avancées au cours des débats politiques et publics, par exemple accélérer l'éradication, se concentrer sur la répression, accorder plus de financement aux activités économiques de remplacement ou autoriser la production d'opium, ne tient tout à fait compte de l'existence d'une demande mondiale d'héroïne[26].

Les efforts d'éradication et de répression demeurent les éléments clés de la lutte contre la drogue en Afghanistan, mais ce sont eux qui ont été les plus vertement critiqués, comme on le verra ci-dessous.

Éradication et répression de la culture du pavot

La stratégie américaine de lutte antidrogue continue de miser principalement sur l'éradication (en apparence plus raffinée et ciblée) et la répression, même si le président afghan Karzaï a résisté jusqu'ici aux pressions exercées en faveur de l'épandage d'herbicides, probablement par voie aérienne[27]. Certaines activités d'éradication financées par les États-Unis ont été confiées à des entreprises privées, notamment DynCorp International[28]. Des observateurs sont d'avis que l'éradication n'est pas une solution viable et qu'elle comporte des effets indésirables importants[29]. Beaucoup soutiennent qu'elle cible les agriculteurs pauvres et provoque des contrecoups. Comme le signalait l'ONUDC en 2007, la résistance à l'éradication est beaucoup plus vive qu'en 2006[30]. En outre, « les chefs militaires ne sont pas à l'aise avec l'idée de jouer un plus grand rôle dans les programmes d'éradication [...] Il semble peu probable que les mesures à court terme, comme l'épandage aérien généralisé, puissent s'inscrire dans une stratégie fructueuse à long terme. Ce type d'éradication incitera inévitablement les villageois à prendre le parti des adversaires de Karzaï. »[31]

Les mesures de répression seraient, semble-t-il, plus prometteuses, du fait qu'elles s'attaquent à un niveau plus élevé dans l'organisation du trafic. Toutefois, même le gouvernement américain est d'avis que les mesures de répression à elles seules ne pourront pas éliminer un pourcentage important du commerce de l'opium dans un avenir prévisible[32]. Les efforts de répression se trouvent aussi compromis par des risques politiques et des faiblesses chroniques dans la gouvernance et l'exécution de la loi. Et encore une fois, le rôle des forces militaires s'avère problématique : « Le rôle essentiel de l'OTAN consiste à assurer la sécurité dans l'ensemble du pays, et non pas à disperser son action dans des missions d'éradication et de répression qui sont actuellement vouées à l'échec [...] Les commerçants et les trafiquants ne sont pas des criminels étrangers. Nombre d'entre eux sont membres d'élites tribales exerçant un fort ascendant sur la population. Les mesures de répression des drogues prises contre eux les inciteraient à faire pression sur la population pour qu'elle cesse de collaborer avec l'OTAN, ou qu'elle appuie plus directement les Talibans. Cela pourrait facilement compromettre la mission des équipes provinciales de reconstruction en matière d'économie et de reconstruction [...] Les mesures de répression devraient viser à éliminer au moins en partie la corruption et l'impunité des grands trafiquants, sauf qu'elles doivent demeurer la responsabilité des unités spéciales de répression afghanes, et non de l'OTAN. »[33]

Activités économiques de remplacement

Le développement d'activités économiques de remplacement pour les cultivateurs de pavot afghans est un élément important de la stratégie actuelle de lutte contre la drogue[34]. Cela comprend un système d'incitatifs appelé « Fonds de bon rendement », créé pour récompenser les villages qui renoncent à la culture de l'opium[35]. Malgré tout, il y a des analystes pour qui le financement accru en provenance des

États-Unis est cruellement insuffisant et constitue un maigre 6 p. 100 des dépenses des États-Unis en matière de lutte antidrogue effectuées en Afghanistan en 2007[37]. Ils proposent ce qui suit : « Comme d'autres cultures se heurtent souvent à des obstacles comme l'absence de distributeurs, de demande inférieure ou de prix constants à l'étranger, la communauté internationale devrait aider Kaboul à mettre sur pied une agence, sur le modèle de la Commission canadienne du blé, qui achèterait les récoltes des cultivateurs à des prix constants et se chargerait de la commercialisation et de la distribution à l'échelle internationale. »[37] Ils ajoutent : « Pour que les activités économiques de remplacement soient adoptées, il faut offrir un financement licite à long terme et reconstruire l'infrastructure agricole, y compris les systèmes d'irrigation qui se sont dégradés ou ont été détruits pendant les années de guerre. »[38]

Les études effectuées sur le terrain révèlent de nombreuses lacunes dans la mise en œuvre des activités économiques de remplacement[39]. William Byrd critique de nombreux aspects des projets de développement d'activités de remplacement, en soutenant que les investissements dans de tels projets, dans l'espoir d'obtenir des résultats rapidement, ne peuvent remplacer le développement rural à long terme[40]. D'autres font observer qu'« il faut plusieurs années avant que les activités économiques de remplacement deviennent autosuffisantes, profitables et durables. En attendant, l'Afghanistan risque de retomber dans l'anarchie et l'instabilité [...] L'expérience a démontré que le développement d'activités de remplacement a un impact très limité sur la lutte antidrogue. »[41] De plus, « les projets de diversification sont encore sur une petite échelle, particulièrement si on les compare à la culture massive d'opium dans le pays [...] Au mieux, ces projets peuvent servir de laboratoire de recherche et de diffusion de solutions de rechange viables à la culture du pavot. Toutefois, il n'est pas réaliste de s'attendre à des répercussions importantes sur une narcoéconomie en pleine croissance comme celle de l'Afghanistan. »[42]

Légalisation et réglementation de l'opium destiné à des fins médicales

La solution de rechange la plus innovatrice, mais aussi la plus controversée, aux méthodes existantes de lutte antidrogue est sans doute la réglementation de la production d'opium en vue de sa vente légale sous forme d'analgésique. Le Conseil de Senlis, un organisme privé fondé par une avocate canadienne, Norine MacDonald, a été le premier à préconiser cette solution, dans une proposition de 110 pages où il précise notamment que : « L'élément clé du modèle *Poppy for Medicine* est la transformation en morphine du pavot cultivé par les villageois au sein même des villages afghans. Le processus de production entier, des graines de pavot aux comprimés de médicament, peut ainsi être contrôlé par le village en collaboration avec le gouvernement et les acteurs internationaux, et tous les bénéfices économiques tirés de la vente des médicaments reviendront au village, ce qui favoriserait la diversification économique. Échangés sur les marchés internationaux, les médicaments produits dans les villages bénéficieraient aussi au gouvernement afghan. »[43]

Le Conseil affirme que la production de drogue sous licence a fonctionné dans d'autres pays[44] et que, d'après l'Organe international de contrôle des stupéfiants de l'ONU, il existe une demande, puisque 80 p. 100 de la population mondiale, y compris l'Afghanistan, est aux prises avec une grave pénurie de médicaments essentiels à base de morphine, et l'Afghanistan pourrait approvisionner ce marché en morphine à un prix au moins 55 p. 100 inférieur à celui de la moyenne du marché[45]. Le Conseil soutient aussi que les projets pilotes de culture du pavot à des fins médicales en Afghanistan jouissent d'un appui populaire élevé dans les pays de la Coalition – de 69 p. 100 aux États-Unis à 79 p. 100 au Canada et 89 p. 100 aux Pays-Bas, pour une moyenne générale de 81 p. 100[46]. Il soutient cependant que la sécurité et la stabilité exigent la présence de *plus* de troupes de l'OTAN sur le terrain et que le retrait des militaires canadiens en Afghanistan ne devrait pas avoir lieu à une date précise, mais être assujetti à l'atteinte de mesures de succès bien établies[47].

Ces affirmations du Conseil ont été contestées par des détracteurs des mesures existantes de lutte antidrogue[48], mais elles ont aussi engendré un débat sérieux et reçu certains appuis. Des analystes

estiment que la culture contrôlée de l'opium n'est pas possible dans un avenir rapproché prévisible. D'autres se reportent à l'Organe international de contrôle des stupéfiants, qui affirme catégoriquement qu'il existe déjà une *offre excédentaire* d'opiacés à des fins médicales et que, même s'il y avait une demande, l'Afghanistan est peut-être le pays au monde le moins indiqué pour la satisfaire[50]. Il y en a selon qui « les chiffres de l'ONU sont fondés [...] sur des calculs de la demande projetée qui se limitent au marché hautement protégé des analgésiques. Ces calculs ne tiennent pas compte de la demande potentielle des pays en développement qui ne disposent pas de ces médicaments essentiels. »[51] Ils ajoutent : « La nouvelle loi afghane de lutte contre la drogue, qui est entrée en vigueur en décembre 2005, contient des dispositions explicites sur un mécanisme d'octroi de permis. Le Comité afghan de réglementation de la drogue a été mis sur pied en août 2006 par suite de l'adoption de cette loi. »[52]

Certains sceptiques sont prêts à ouvrir la porte à certaines conditions : « L'expérimentation des usages licites des opiacés comme médicaments mérite un certain intérêt, mais il faut se défaire aussi de l'illusion que cela pourrait apporter des solutions à court ou à moyen terme, comme le mentionnent souvent les médias quand ils font état des rapports du Conseil de Senlis. »[53] Les tenants de cette idée soulignent que « vu les conclusions des recherches récentes sur les systèmes de contrôle social intégré et la possibilité de commercialiser la morphine d'origine afghane à l'échelle internationale, le gouvernement afghan devrait réévaluer cette proposition et autoriser un projet pilot scientifique visant à déterminer si les mécanismes de contrôle locaux peuvent limiter les détournements vers le marché clandestin de la drogue, et à préparer la voie à un système d'octroi de permis de culture du pavot. »[54]

Aucun projet de la sorte n'a encore vu le jour, et les propositions du Conseil de Senlis n'ont été adoptées ni par le gouvernement afghan, ni par les pays donateurs, ni par les organismes internationaux présents en Afghanistan. En 2007, cependant, l'idée d'y réfléchir sérieusement a reçu un appui considérable dans les médias canadiens.

La position et le rôle du Canada

Jusqu'ici, le Canada s'est limité à un rôle de soutien dans les efforts de lutte antidrogue du gouvernement afghan et de la communauté internationale des donneurs d'aide. Sa politique officielle est la suivante : « Le Canada reconnaît l'importance d'ad joindre aux efforts diversifiés qu'il déploie en Afghanistan une stratégie concertée et efficace de lutte contre les stupéfiants. Il n'y a pas de solution facile pour mettre un frein à la production d'opium et au trafic de la drogue en Afghanistan. »[55] Plus précisément, le Canada a consacré 27 millions de dollars au développement d'autres moyens de subsistance (18,5 millions de dollars pour les agriculteurs de la province de Kandahar) et, le 26 février 2007, il a annoncé un financement supplémentaire de 30 millions de dollars pour soutenir les efforts de lutte contre les stupéfiants (27 millions de dollars pour l'ONUDC et trois millions pour le Fonds spécial de lutte contre les stupéfiants de l'Afghanistan). Cet argent aidera les Afghans :

- à renforcer leur capacité à **faire appliquer la loi** afin que les trafiquants puissent être appréhendés;
- à mettre en place les éléments du **système judiciaire** liés aux stupéfiants, de manière que les trafiquants puissent être traduits en justice;
- à cibler la **contrebande des produits chimiques précurseurs** utilisés dans la fabrication d'héroïne en Afghanistan;
- à collaborer avec les pays voisins pour combattre le **trafic transfrontalier**.[56]

Le Canada consacre près de 57 millions de dollars aux projets de lutte contre la drogue. Par contre, « les forces canadiennes à Kandahar ne participent pas directement à l'éradication de la culture du pavot. Étant donné les incidences que pareil combat pourrait avoir sur le climat de sécurité en général et les relations avec les communautés afghanes, elles ne souhaitent pas être associées aux efforts de lutte contre les stupéfiants. Elles apportent toutefois leur aide au besoin aux efforts déployés par les Afghans pour mettre en œuvre la Stratégie de lutte contre les stupéfiants. »[57]

Le gouvernement canadien continue de s'opposer fermement aux propositions du Conseil de

Senlis concernant l'octroi de permis de culture d'opium, en soulignant que « [l]e Canada et le reste de la communauté internationale appuient vigoureusement le gouvernement afghan dans sa détermination à ne pas légaliser la production de l'opium »[58]. Néanmoins, les principaux analystes du problème grandissant de la drogue en Afghanistan jugent que les mesures antidrogue existantes sont inefficaces et parfois contre-productives. Ils estiment nécessaire d'adopter des approches plus globales et plus « intelligentes ». Pour eux, des mesures bien appliquées de lutte contre les stupéfiants sont exactement ce que les Afghans demandent : éliminer les criminels qui détiennent le pouvoir et assurer la sécurité et le développement[59].

Gerald Schmitz
Division des affaires politiques et sociales
Le 5 octobre 2007

SOURCES

1. De l'anhydride acétique dans le cas de l'héroïne. Cindy Fazey, « Responding to the Opium Dilemma », dans Robert Rotberg (dir.), *Building a New Afghanistan*, Washington, Brookings Institution Press et World Peace Foundation, 2007, p. 178 à 204.

2. Voir les analyses de Barnett Rubin, « Road to Ruin: Afghanistan's Booming Opium Industry », New York University Center on International Cooperation et Center for American Progress, 7 octobre 2004 (http://www.cic.nyu.edu/archive/pdf/RoadtoRuin.pdf); Rubin, commentaires sur les affaires internationales parus dans un carnet de groupe : « Counter-Narcotics in Afghanistan. I: Defining the Problem; II: The Value Chain, The Corruption Chain; III: The False Promise of Crop Eradication; IV: Beyond Interdiction », 24, 25 et 31 août et 27 septembre 2007; et « Points on Counter-Narcotics in Afghanistan: A Critique and a Proposal », 28 août 2007 (http://icga.blogspot.com/search/label/Afghanistan).

3. Douglas Bland, « There is No Afghan Poppy Problem », Conférence des associations de la défense, *Commentaire 1*, 2007 (http://www.cda-cdai.ca/CDA_Commentary/CDA%20Commentary%201-2007.pdf).

4. CRS (Congressional Research Service), Rapport au Congrès, Christopher Blanchard, « Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy », mis à jour le 14 septembre 2007, p. 29 (http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32686.pdf).

5. *Ibid.*, p. 22.

6. Comité de la défense de la Chambres des communes du Royaume-Uni, « UK Operations in Afghanistan », Treizième rapport de la session 2006-2007, 3 juillet 2007, p. 41 (http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmdfence/408/408.pdf).

7. Jan Koehler et Christoph Zuercher, « Statebuilding, Conflict and Narcotics in Afghanistan: The View from Below », dans *International Peacekeeping*, Numéro spécial : « Afghanistan in Transition: Security, Governance and Statebuilding », vol. 14, nº 1, 2007, p. 62 à 74.

8. Alain Labrousse, « Afghanistan : Le Fléau de la drogue », *Politique internationale*, nº 116, été 2007, p. 113 à 128 ([illegible]); Alain Labrousse, *Afghanistan : opium de guerre, opium de paix*, Paris, Éditions Fayard, 2005.

9. Robert Rotberg, propos tenus devant un groupe de spécialistes réunis par l'Institut canadien des affaires internationales, en collaboration avec l'École supérieure des affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa, « State-Building in Afghanistan: Is International Assistance Working? », Ottawa, 28 septembre 2007.

10. Larry Goodson, « Bullets, Ballots, and Poppies in Afghanistan », *Journal of Democracy*, vol. 16, nº 1, janvier 2005, p. 24 à 38 (p. 35) (http://www.tecom.usmc.mil/caocl/OEF_Afghanistan/Reconstruction/Jan%202005_Bullets%20Ballets%20and%20Poppies.pdf).

11. Nations Unies, *Rapport du secrétaire général*, « The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security », 21 septembre 2007 (http://www.unama-afg.org/docs/_UN-Docs/_repots-SG/2007/07sep21-report.pdf) [traduction].

12. Fazey (2007).

13. PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), *Afghanistan Human Development Report 2007*, publié le 26 septembre 2007.

14. « A World Awash in Heroin », *The Economist*, 28 juin 2007, à partir de chiffres tirés du *Rapport mondial sur les drogues 2007* de l'ONUDC, paru en juin 2007 (http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html).

15. ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime), *Afghanistan Opium Survey*, août 2007 (http://www.unodc.org/pdf/research/AFG07_ExSum_web.pdf).

16. CRS (Congressional Research Service), Rapport au Congrès, Christopher Blanchard, « Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy », 2007, p. 3, mis à jour le 14 septembre (http://www.fas.org/sgp/crs/rowRL32686.pdf).

17. Rubin (2004), p. 6 à 8.

18. TNI (The Transnational Institute), *Losing Ground: Drug Control and War in Afghanistan*, décembre 2006, p. 26 à 29 (http://www.tni.org/docs/200702281633543041.pdf); Rubin (2004), p. 6 à 8.

19. ONUDC et Banque mondiale, sous la direction de Doris Buddenberg et William Byrd, *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy*, novembre 2006 (http://www.unodc.org/pdf/Afgh_drugindustry_Nov06.pdf).

20. Pour plus d'information sur le rôle de l'Afghanistan dans le marché mondial des opiacés et les réseaux de trafiquants internationaux, voir TNI (2006), p. 26 à 29; Pierre-Arnoud Chouvy, « Trafic de drogue : les routes des opiacés afghans », dans *L'Ena hors les murs*, nº 368 : *La face cachée du monde : les relations internationales illicites*, 2007 (http://www.pa-chouvy.org/Chouvy-ENAhorslesmurs-RoutesOpiacesAfghans.html) (voir aussi le site Web de Geopium, www.geopium.org).

21. « Afghan farmers turn to marijuana as alternative to producing opium », *National Post*, 28 septembre 2007, p. A11.

22. Rubin (24 août 2007) [traduction].

23. CRS (2007), p. 36.

24. *Ibid.*, p. 5.

25. Voir William Byrd, « Responding to the Opium Challenge in Afghanistan », exposé présenté à un atelier intitulé « Dynamics and Determinants of Poppy Cultivation in Afghanistan: Implications for Development Programmes », 27 juin 2007; et Koebler et Zuercher (2007).

26. TNI, « Missing Targets: Counterproductive drug control efforts in Afghanistan », note d'information stratégique sur les drogues, nº 24, septembre 2007 (http://www.tni.org/policybriefings/brief24.pdf).

27. Gouvernement américain (2007); CRS (2007), p. 31 à 34, pour une évaluation critique détaillée, voir David Mansfield et Adam Pain, « Opium Poppy Eradication: How to raise risk when there is nothing to lose? », document d'information, Afghanistan Research and Evaluation Unit, août 2006 (http://www.areu.org.af/) et Rubin (2007).

28. Peter Bergen et Sameer Lalwani, « The War on Poppies », *Los Angeles Times*, 2 septembre 2007 (http://www.newamerica.net/publications/articles/2007/poppy_wars_5879).

29. Byrd (2007).

30. Rapporté dans TNI (2007); voir aussi Jon Lee Anderson, « The Taliban's Opium War: the difficulties and dangers of the eradication program », *The New Yorker*, 9 juillet 2007 (http://www.newyorker.com/reporting/2007/07/09/070709fa_fact_anderson).

31. IISS (Institut international d'études stratégiques), « Afghanistan's Poppy Crop », vol. 13, nº 6, août 2007 (http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-13---2007) [traduction].

32. Gouvernement américain, *U.S. Counternarcotics Strategy for Afghanistan*, août 2007 (http://www.state.gov/documents/organization/90671.pdf).

33. Felbab-Brown, « Afghanistan's Opium Wars », *The Wall Street Journal*, 20 février 2007 (http://www.brookings.edu/views/op-ed/fellows/felbabbrown20070220.htm) [traduction].

34. Pour en savoir plus sur les efforts faits par les États-Unis, voir CRS (2007), p. 29 à 31.

35. IISS (2007).

36. Bergen et Lalwani (2007).

37. *Ibid.* [traduction].

38. IISS (2007) [traduction].

39. David Mansfield et Adam Pain, « Alternative Livelihoods: Substance or Slogan? », Afghanistan Research and Evaluation Unit, octobre 2005 (http://www.areu.org.af/?option=com_docman&Itemid=&task=doc_download&gid=343).

40. Byrd (2007).

41. Peter van Ham et Jorrit Kamminga, « Poppies for Peace: Reforming Afghanistan's Opium Industry », *The Washington Quarterly*, vol. 30, nº 1, hiver 2006-2007, p. 69 à 81 (http:www.twq.com/07winter/docs/07winter_vanham.pdf).

42. TNI (2007), p. 6 [traduction].

43. Conseil de Senlis, *Poppy for Medicine: Licensing poppy for medicines: an integrated counter-narcotics, development, and security licensing model for Afghanistan*, Londres, juin 2007 (http://www.senliscouncil.net) [traduction].

44. Conseil de Senlis, Romesh Bhattacharji, *India's experiences in licensing poppy cultivation for the production of essential medicines: Lessons for Afghanistan*, juin 2007 (http://www.senliscouncil.net/modules/publications/21_publication).

45. Conseil de Senlis, *Poppy for Medicine*, p. 10.

46. Conseil de Senlis, *A Lost Mandate: The Public Calls for a New Direction in Afghan Counter-Narcotics Policies*, septembre 2007.

47. Conseil de Senlis, *Peace in Canada – Made in Afghanistan*, septembre 2007.

48. Voir, par exemple, Fazey (2007), p. 192 à 196.

49. Byrd (2007).

50. Nick Grono et Joanna Nathan, « Defeating Afghanistan's drug fix », *The Christian Science Monitor*, 31 mai 2007 (http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4877&l=1).

51. Van Ham et Kamminga (2006-2007), p. 78 [traduction].

52. *Ibid.* [traduction].

53. TNI (2007), p. 7 [traduction].

54. Van Ham et Kamminga (2006-2007), p. 77 [traduction].

55. Gouvernement du Canada, « Protéger le Canada, reconstruire l'Afghanistan : sécurité », 2007 (http://www.canada-afghanistan.gc.ca/cip-pic/afghanistan/menu-en.asp).

56. *Ibid.*, les caractères gras apparaissent dans le texte original.

57. MAECI (Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international), note d'information produite pour le Groupe interparlementaire Canada-États-Unis, mai 2007.

58. Gouvernement du Canada (2007).

59. Rubin (28 août 2007).

Pour une bibliographie en ligne comprenant des liens avec des ressources électroniques, voir http://afghanistan-analyst.org/Documents/Drugsupdated.pdf.

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Afghanistan : La primauté du droit

LA PRIMAUTÉ DU DROIT EN AFGHANISTAN EST encore fragile, mais elle progresse lentement. Tout a commencé par l'Accord de Bonn de 2001, qui visait principalement les institutions et les procédures politiques, insistait sur la réforme du système de justice afghan et autorisait la création d'un gouvernement provisoire. Le Pacte pour l'Afghanistan, signé au début de 2006, y a donné suite en indiquant qu'il y avait entente sur le plan politique entre le gouvernement afghan et la communauté internationale en vue d'atteindre une série de résultats précis dans les domaines de la sécurité, de la reconstruction et du développement.

Et pourtant, à la fin de 2007, les principaux indices de mesure de succès demeuraient assez décourageants. Des observateurs affirment qu'il n'y a pas eu de progrès sur le plan de la primauté du droit en Afghanistan depuis le renversement du régime des Talibans en décembre 2001. Bon nombre d'entre eux estiment même que la sécurité et l'éradication de la corruption, deux éléments essentiels de l'instauration de la primauté du droit, sont loin d'être gagnés dans un pays qui se classe au deuxième ou troisième plus faible percentile sur la liste de l'Institut de la Banque mondiale pour le contrôle de la corruption[1].

Gouvernance

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif[2]. Les élections présidentielles et parlementaires tenues en 2004 et 2005 témoignent d'un certain succès des efforts destinés à instaurer la primauté du droit. L'apport du Canada a pris de multiples formes : aide et encadrement dans plus de 26 000 bureaux de vote, mesures de sécurité et matériel pour l'inscription des électeurs, aide aux campagnes de sensibilisation, formation des fonctionnaires électoraux, des candidats et des partis, et financement de l'envoi de spécialistes chargés de superviser les élections. L'Agence canadienne de développement international a consacré plus de 30 millions de dollars à des activités de soutien électoral.

Cependant, même si le gouvernement afghan jouit d'une certaine légitimité aux yeux de la population, il n'en demeure pas moins une institution faible et morcelée, privée d'une véritable capacité fonctionnelle. On signale que certains parlementaires afghans seraient d'anciens criminels ou chefs de guerre et qu'un fort pourcentage d'entre eux sauraient à peine lire. Les rouages législatifs tournent lentement et, bien qu'un programme législatif annuel ait enfin été établi en 2007, il faudra structurer davantage le processus pour liquider l'arriéré des lois à adopter. Le Canada s'efforce d'améliorer la situation, notamment en contribuant à la formation du personnel et des parlementaires et en soutenant des activités de vulgarisation pour les parlementaires et des activités de sensibilisation de la population.

Le cloisonnement absolument étanche entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif n'est pas pour arranger les choses. Les législateurs ne peuvent pas siéger au Cabinet, et, à maints égards, le pouvoir exécutif semble faire abstraction de la législature. Ainsi, il est arrivé que l'exécutif adopte des lois qui n'ont pas été soumises au Parlement, alors que toutes les lois doivent en principe être sanctionnées par le Parlement dans les meilleurs délais. Le manque de clarté du mandat du Bureau des affaires administratives, censé assurer la liaison entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ne fait qu'empirer la situation.

Le rôle à première vue limité et peu clair des conseils provinciaux électifs pose lui aussi problème. Ces conseils sont censés jouer un rôle dans l'abandon des coutumes contraires à la loi afghane et à la charia ou qui portent atteinte aux droits de la personne, dans la lutte contre le trafic des stupéfiants et dans la résolution des conflits. Ils doivent aussi participer au développement provincial et au contrôle des autres institutions de gouvernance provinciale, comme la police. Or, le mandat précis de ces conseils reste mal défini : il n'existe encore ni cadre clair ni mécanisme de consultation leur permettant de rencontrer la population, alors que cela fait pourtant partie de leur

mandat, et les institutions de gouvernance provinciales ne sont pas légalement tenues de rencontrer les conseils. Ainsi, ces conseils ont peu de poids.

Gouvernement[3]. Le gouvernement afghan a aussi des problèmes non négligeables de légitimité et de capacité. L'Institut de la Banque mondiale classe l'Afghanistan dans le huitième inférieur de la liste des pays qui éprouvent de sérieux problèmes de gouvernance, et l'Economist Intelligence Unit lui donne zéro dans la catégorie « gouvernement fonctionnel ». En 2007, beaucoup de ministères et de bureaux provinciaux ne sont toujours pas fonctionnels, paralysés par un manque de compétences et l'absence de mandat et de règles de procédure clairs. La corruption semble être répandue dans la fonction publique, où de nombreux hauts fonctionnaires seraient d'anciens chefs de guerre. Le népotisme, le mauvais usage des fonds publics, les abus dans la gestion des terres publiques et la corruption dans la privatisation des sociétés d'État seraient monnaie courante.

Il y a peu de contrepoids à une telle corruption. Outre des intervenants non étatiques, la Commission afghane indépendante des droits de la personne est la seule institution gouvernementale investie de pouvoirs indépendants de contrôle et de reddition de comptes. Établie en 2002, elle possède huit bureaux régionaux et trois bureaux provinciaux, mais elle manque encore de personnel et de ressources. Néanmoins, les pressions exercées par la communauté internationale ont entraîné le limogeage de certains violateurs notoires des droits de la personne dans divers ministères, et le président Karzaï a institué des mesures pour lutter contre la corruption. La Commission de lutte contre la corruption n'a pas encore produit de résultats tangibles, et le Mécanisme de nomination des hauts fonctionnaires – censé rendre le processus transparent – n'est pas encore très développé. Une réforme de l'administration publique a aussi été amorcée pour améliorer le rendement des ministères, des organismes publics et des fonctionnaires, mais elle donne des résultats limités et on lui reproche d'être lente et superficielle, les ministères disposant de peu de ressources pour la mettre en œuvre.

Soucieux de contribuer à bâtir la capacité de gouvernance de l'Afghanistan, le Canada met à la disposition du gouvernement une Équipe consultative stratégique composée de 15 militaires et civils, et il a consacré plus de 33 millions de dollars à l'amélioration du processus démocratique depuis 2001. À cet égard, il a notamment versé de fortes sommes au Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan, qui contribue au financement des activités courantes du gouvernement; il accorde aussi des fonds à la Commission électorale indépendante, chargée de réviser la loi électorale, d'établir des procédures et des infrastructures en vue des élections futures et de former le personnel électoral; il finance aussi le renforcement de la capacité des hauts fonctionnaires; enfin, il contribue au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en vue d'améliorer la capacité du ministère de l'Intérieur de concevoir et de réguler des systèmes de gouvernance infranationaux et d'améliorer la prestation des services publics dans les provinces.

Ce dernier volet de l'aide du Canada est particulièrement important, car de nombreux observateurs ont noté le manque d'influence dans les régions d'un gouvernement trop centralisateur. Si Kaboul et les organes d'État régionaux du nord et de l'ouest s'occupent activement de développement, les organes équivalents du sud et de l'est demeurent très anémiques. Le renforcement des capacités est limité dans ces régions dont les gouvernements manquent de matériel et de personnel et où les anciens chefs de milices exercent un pouvoir considérable. En réponse au problème, le Canada a pris la responsabilité de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar, qui se concentre sur la sécurité, la gouvernance et le développement, ce qui comprend notamment la formation des policiers et la prestation des services essentiels. L'équipe de 330 personnes est composée de diplomates, de spécialistes du développement, de policiers, de militaires et de conseillers politiques.

L'appareil judiciaire

En 2001, l'Accord de Bonn avait mené à la création en Afghanistan d'une Commission de réforme de la justice chargée de rebâtir l'appareil judiciaire : il fallait pour cela réviser les structures et les fonctions, faciliter une réforme du droit, accroître les ressources, améliorer les services d'aide juridique et faciliter l'accès à la justice. La Commission, qui a donné des résultats relatifs, a été dissoute en juin 2005. La même

année. La Mission d'assistance de l'ONU en Afghanistan et le PNUD ont mis au point une stratégie appelée « Justice pour tous », qui sert de cadre à l'appareil judiciaire afghan. Approuvé par le conseil des ministres, ce cadre prévoit notamment la coordination des mesures de réforme et des investissements des donateurs.

Abstraction faite de ces mesures de vaste portée, l'adoption de la Constitution afghane en janvier 2004 a marqué une étape importante dans l'évolution de l'appareil judiciaire. Il reste cependant qu'une constitution doit s'appuyer sur des lois spécifiques. Or, la lenteur de l'activité législative en Afghanistan continue de nuire à toute évolution. En outre, le ministère de la Rédaction législative a un énorme arriéré en raison du manque criant de ressources humaines et financières, d'infrastructures et de traducteurs juridiques professionnels. Le ministère de la Justice a commencé à dresser une liste de priorité des lois à soumettre au Parlement, et le conseil des ministres a adopté un programme de rédaction, de révision, de promulgation et de mise en œuvre de mesures législatives importantes, notamment un Code de procédure pénale, un Code de conduite des fonctionnaires et un Code de procédure civile. Cependant, l'appareil judiciaire a besoin de ressources humaines et matérielles pour acquérir une réelle légitimité[4].

Système de justice transitoire[5]. On signale un autre problème qui nuirait à l'administration de la justice, soit l'existence d'un certain climat d'impunité. Certains fonctionnaires bien placés ne seraient pas sans lien avec des violations des droits de la personne commises dans le passé, ce qui n'est pas pour susciter chez les Afghans un sentiment de confiance dans le système de justice et dans le gouvernement. Beaucoup considèrent d'ailleurs que le président Karzaï manque de poigne et se montre beaucoup trop conciliant envers les criminels de guerre.

Pour tenter de remédier à la situation, le gouvernement a adopté en décembre 2005 un Plan d'action pour la paix, la justice et la réconciliation qui comporte plusieurs mesures conçues pour permettre la coexistence pacifique et la collaboration des anciens combattants et des civils affectés par les combats, la cicatrisation des blessures causées par les injustices passées et la réintégration des citoyens dans la société. Le Plan d'action est censé mener à la reconnaissance des souffrances de la population afghane, à l'établissement d'organes d'État crédibles et transparents, à une recherche de la vérité bien documentée, à la promotion de la réconciliation et de l'unité nationale et à la mise en place de mécanismes de reddition de comptes.

Malheureusement, la volonté politique d'instituer un système de justice transitoire semble presque faire défaut en Afghanistan, et le Plan d'action est resté lettre morte. Certains affirment que l'adoption, en mars 2007, d'une loi d'amnistie qui interdit à l'État de poursuivre de son propre chef les présumés coupables de crimes de guerre commis durant les conflits des dernières décennies a compromis l'application du Plan d'action. Les victimes peuvent encore intenter des poursuites, mais ce sont elles, et non les procureurs à charge, qui doivent assumer le fardeau de la preuve.

Les tribunaux[6]. En 2001, avec une infrastructure physique décrépite et quelques rares juges suffisamment qualifiés pour faire progresser le système, l'Afghanistan devait de toute urgence reconstruire son appareil judiciaire. La situation s'est améliorée depuis. Il y a maintenant une Cour suprême dont les neuf juges sont nommés par le président sous réserve de l'approbation de la chambre basse, une cour d'appel dans chaque province et des tribunaux de première instance dont le nombre sera porté à un par district. Des tribunaux spécialisés traitent des questions de sécurité nationale, du droit des biens, des affaires militaires et des affaires de stupéfiants. La Cour suprême administre et supervise l'appareil judiciaire, nomme les juges (avec l'accord du président) et voit à la compatibilité des lois afghanes, de la charia et de la Constitution. Des mesures législatives ont été adoptées pour préserver l'indépendance des magistrats et assurer la transparence des procédures judiciaires.

Malgré ces progrès, le système judiciaire présente encore beaucoup de lacunes et il demeure le plus souvent inaccessible en raison de la longueur des temps d'attente et du coût des procédures. Il manque de ressources et de personnel compétent. Seulement 11,6 p. 100 des juges possèdent un diplôme universitaire en droit et seulement 56,7 p. 100 avaient une formation judiciaire avant leur nomination. Dans

l'ensemble, 97,8 p. 100 des tribunaux afghans ont besoin de travaux de construction ou de réfection et manquent de ressources professionnelles – textes de loi, arrêts de la Cour suprême et manuels – si bien que de nombreuses décisions reposent uniquement sur des opinions personnelles.

L'égalité des sexes est loin d'être acquise. Actuellement, seulement 3 p. 100 des juges sont des femmes, et les femmes peuvent difficilement se prévaloir du système judiciaire, car elles ne peuvent pas déposer elles-mêmes une action en justice.

L'insécurité et la corruption minent la légitimité du système judiciaire. Les juges sont souvent incapables de faire appliquer leurs décisions, se plaignent d'être la cible de menaces et déplorent l'ingérence de hauts fonctionnaires et d'officiers militaires dans le processus judiciaire. Certains juges ont même été assassinés. Les salaires sont insuffisants; dans les provinces, la plupart des juges gagnent entre 35 $ et 50 $ par mois – moins qu'un policier et certainement pas assez pour faire vivre une famille. Cette situation a donné lieu à de nombreuses allégations de corruption.

Situé en dehors de l'appareil judiciaire même, le système d'aide juridique peine : il ne dispose d'aucun financement de l'État et n'a pas suffisamment de professionnels. Le Bureau du procureur général manque lui aussi d'argent, de procureurs formés, de matériel et de bureaux.

Le Canada a fortement contribué à accroître la capacité des juges et des avocats; il s'occupe des études de droit, offre de la formation aux diplômés et participe au financement de l'Organisation internationale de droit du développement, laquelle forme des juges et des procureurs et facilite l'établissement d'un système d'aide juridique et la production de cahiers d'audience à l'intention des juges.

Il reste que le système judiciaire manque toujours de crédibilité aux yeux des citoyens ordinaires, qui se tournent en général vers d'autres mécanismes pour résoudre leurs différends.

On estime à 80 p. 100 le nombre des affaires soumises aux mécanismes traditionnels appelés *djirgas* (ou *chouras*), que les gens considèrent comme plus rapides, plus justes, plus faciles à comprendre, plus abordables et plus accessibles et moins corrompus. Les djirgas sont des organes permanents ou spéciaux où le droit coutumier permet de régler simplement dans la collectivité des affaires portant sur des questions diverses allant de problèmes de propriété jusqu'au meurtre (plus rarement). Dans sa décision, la djirga peut exiger que les parties se réconcilient, ou que le coupable indemnise celui qu'il a lésé, ou que le coupable soit mis au ban de la société, ou qu'un mariage réunisse les familles opposées pour mettre un terme au conflit ou que la maison du coupable soit incendiée. Il est possible d'appeler des décisions devant une deuxième ou une troisième djirga.

Même les tribunaux semblent encourager les gens à soumettre leurs différends d'ordre civil à une djirga et sont prêts à sanctionner les décisions des djirgas à la condition qu'elles soient conformes à la charia et aux lois afghanes. Le règlement extrajudiciaire des différends présente des avantages certains, mais les djirgas ne sont peut-être pas une solution idéale. En effet, la coutume et la tradition font que les femmes peuvent difficilement recourir à une djirga et que les décisions des djirgas ne sont pas toujours conformes à la primauté du droit et aux droits de la personne. Si la destruction des maisons par le feu tend à disparaître en tant que sanction, il est encore fréquent qu'une femme soit contrainte au mariage par suite d'une décision d'une djirga. En outre, dans certaines régions du pays, les djirgas sont dominées par des chefs militaires et certaines décisions sont appliquées par la force. Il n'existe aucun mécanisme permettant de contrôler les actions des instances traditionnelles de règlement des différends ou de les forcer à rendre compte de leurs actes.

Les forces de l'ordre[7]. Instituée en avril 2003, la Police nationale afghane (PNA) relève du ministère de l'Intérieur. Elle regroupe la police en uniforme (chargée des opérations policières courantes), la police des frontières, la police chargée de l'ordre civil et la police des stupéfiants. En 2007, l'objectif visé pour l'effectif de la police a été porté de 62 000 à 82 000 personnes et, au mois de juillet, plus de 71 000 policiers avaient été formés. Sur ce nombre, seulement un tiers d'un pour cent étaient des femmes, mais l'effectif féminin augmente.

Par ailleurs, une police auxiliaire a été constituée au milieu de 2006 à titre temporaire pour aider la PNA dans ses opérations de contre-insurrection. Cette police auxiliaire, conçue à l'origine comme une force communautaire peu entraînée, compte mainte-

rant près de 11 270 membres, et de nombreux analystes affirment qu'elle se compose essentiellement de membres de milices locales dont la présence compromet les efforts déployés pour établir la légitimité de la PNA même.

En tout état de cause, la cote de la PNA est très basse du point de vue de la légitimité et de la qualité. La PNA souffre d'un grave manque d'infrastructures et de matériel; ses membres connaissent mal les lois qu'ils doivent faire respecter et beaucoup seraient illettrés, ce qui complique l'instruction des forces et l'exécution de la loi. D'après certaines estimations, moins de 30 p. 100 des recrues de la PNA savent lire et écrire.

Une source d'inquiétude encore plus grave est la réputation qu'a généralement la PNA d'être l'institution la plus corrompue de l'Afghanistan. Elle a été constituée en 2003 à partir du personnel déjà en place, auquel sont venus s'ajouter d'anciens chefs militaires et membres de milices. De tous les ministères, c'est celui de l'Intérieur qui emploie le plus grand nombre de personnes affiliées d'une façon ou d'une autre à des milices. Les liens de la PNA avec le milieu la drogue sont également avérés. Suivant certains analystes, jusqu'à 80 p. 100 des effectifs seraient concernés. L'explosion du trafic des stupéfiants en Afghanistan témoigne bien de l'inefficacité des activités de police dans ce domaine. Enfin, la Commission afghane indépendante des droits de la personne a déclaré en novembre 2004 que 15 p. 100 des violations des droits de la personne signalées étaient le fait de la police (allégations de torture, de vol et d'omission de poursuivre les auteurs présumés de meurtres). En dernière analyse, l'État n'arrive pas à exercer son autorité sur la PNA; manque de discipline, ingérence politique et subornation seraient monnaie courante, et il n'existerait aucun mécanisme interne de reddition de comptes.

L'aide internationale offerte à la PNA vise les installations, les uniformes, l'instruction, la rémunération des policiers, les nominations et les systèmes et structures du ministère de l'Intérieur. Grâce à elle, les salaires ont été portés de 16 $ à 70 $ par mois, ce qui reste néanmoins insuffisant pour écarter la tentation de la corruption. En octobre 2007, les soldats canadiens ont commencé à distribuer la paie des policiers en espèces, directement par l'intermédiaire des mentors canadiens, pour garantir qu'elle se rend aux intéressés. Dans l'ensemble, l'assistance et les contributions du Canada au Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public ont visé le mentorat, l'instruction, les salaires, les réformes stratégiques au sein du Ministère, la construction d'installations pour la police, l'égalité des sexes, le matériel et les uniformes et le développement de l'institution. Le Canada est membre de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan, une équipe de 160 spécialistes qui instruisent, guident, contrôlent et conseillent la PNA.

Pourtant, en dépit d'améliorations, la police afghane continue d'inspirer la peur plus que la confiance au sein de la collectivité, ce qui mine sensiblement la confiance dans le gouvernement du fait que la police locale est souvent le seul point de contact de la population avec l'État.

Services correctionnels[8]. Administrées par le ministère de la Justice, les prisons d'Afghanistan constituent elles aussi un sujet de grande préoccupation. Il y a une prison par province, la moitié simplement louées et la plupart en très mauvais état, bien en deçà des normes internationales. Les allégations ne manquent pas sur le traitement inhumain des détenus et les conditions déplorables qui règnent dans les prisons : surpeuplement, manque de chauffage en hiver, installations sanitaires rudimentaires. Les détenus se disent victimes de torture et beaucoup sont mal nourris et mal soignés. Les femmes sont souvent détenues avec leurs enfants. Les détenus en attente de procès restent souvent derrière les barreaux bien au-delà de la période prescrite pour l'audition des causes. Il y a actuellement autant de personnes en attente de procès que de condamnés dans les prisons. C'est dire que la population carcérale croît considérablement, ce qui représente un poids de plus en plus lourd pour les maigres ressources disponibles.

La Commission afghane indépendante des droits de la personne signale une amélioration du système correctionnel. On construit de nouveaux bâtiments; des gardiens de prison et des policiers soupçonnés de torture ont été arrêtés; l'audition des causes s'accélère; il y a du progrès au chapitre de l'éclairage, de l'eau potable, du nombre de lits et des soins médicaux. Le Canada contribue à cette amélioration et a affecté deux agents du Service correctionnel du

Canada en Afghanistan à titre de conseillers : ils offrent de la formation et servent de guides, et ils fournissent des conseils sur la reconstruction et la réforme du système carcéral.

Transferts de détenus par les Forces canadiennes. Une grande controverse sévit depuis un an au sujet de la manière dont sont traitées les personnes capturées par les Forces canadiennes en Afghanistan. Comme le Canada opère sur le territoire afghan, les Forces canadiennes ont signé, en décembre 2005, une entente[9] avec le ministère de la Défense de l'Afghanistan, laquelle prévoit que les personnes capturées par les Forces canadiennes seront remises aux autorités afghanes. L'entente porte que ces personnes doivent être traitées humainement et en conformité avec les normes établies pour les prisonniers de guerre dans les Conventions de Genève et qu'elles ne doivent pas écoper de la peine de mort.

L'entente précise aussi le droit du Comité international de la Croix-Rouge de rendre visite aux détenus et l'obligation des parties de signaler tout transfert de détenus à la Croix-Rouge. Contrairement aux ententes analogues conclues par d'autres pays, comme les Pays-Bas, l'entente signée par le Canada ne contient pas de disposition permettant à ce dernier de vérifier la manière dont sont traités les détenus remis aux autorités afghanes.

À la suite d'allégations de mauvais traitements, deux enquêtes ont été lancées en février 2007. Les Forces canadiennes ont établi une commission d'enquête chargée d'examiner le traitement des détenus par les membres des Forces canadiennes. Suivant les allégations, la police militaire canadienne n'aurait pas vu au bien-être de trois personnes appréhendées à Kandahar en avril 2006 et aurait omis de faire la lumière sur la cause des diverses blessures qu'elles auraient subies pendant que les Forces canadiennes en avaient la garde. Cette enquête devait être coordonnée avec l'enquête judiciaire dirigée par le Service national des enquêtes des Forces canadiennes. La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire aussi a lancé une enquête d'intérêt public sur les plaintes concernant le transfert de détenus. Elle a cependant annoncé en juin 2007 qu'elle examinerait la situation jusqu'à la date où les détenus ont été remis aux autorités afghanes et pas après.

Au milieu de cette controverse, le gouvernement du Canada a demandé à la Commission afghane indépendante des droits de la personne de surveiller la situation des détenus capturés par les Forces canadiennes. En mai 2007, le gouvernement du Canada et celui de l'Afghanistan ont signé une entente complémentaire[10] sur le transfert des détenus, laquelle impose des conditions plus strictes relativement au traitement et à la surveillance des détenus et précise le droit des autorités canadiennes et de la Commission afghane indépendante des droits de la personne de rendre visite aux détenus et de faire un suivi de leur situation.

En octobre 2007, 15 prisonniers ont été exécutés en Afghanistan, ce qui, abstraction faite d'une unique exception, mettait un terme à un moratoire de six ans sur la peine de mort. Le gouvernement du Canada cherche actuellement à obtenir l'assurance qu'aucun des prisonniers en question n'avait été remis aux autorités afghanes par les Forces canadiennes[11].

Conclusion

La primauté du droit en Afghanistan demeure ténue, et les indicateurs actuels ne sont pas encourageants. Il ne faut pas oublier, cependant, que l'Afghanistan émerge à peine de plusieurs dizaines d'années de conflits et de changements de régime, et qu'une véritable primauté du droit est difficile à établir; il reste que la situation s'améliore, lentement, mais sûrement. Ce processus exigera du temps et beaucoup de travail de la part des groupes locaux et de la communauté internationale. D'importantes mesures sont déjà en cours. La Stratégie de développement national de l'Afghanistan, par exemple, encore au stade provisoire, constitue la feuille de route de l'Afghanistan vers l'établissement d'un État démocratique. Elle fixe les priorités et définit des mécanismes en matière de sécurité, de gouvernance, de primauté du droit, de droits de la personne et de développement économique et social. En juillet 2007, les États qui ont participé à la Conférence de Rome sur l'État de droit en Afghanistan ont convenu de la nécessité d'instituer un programme national de justice en Afghanistan et un système de contrôle et d'évaluation pour le secteur de la justice. Les donateurs se sont engagés à affecter 360 millions de dollars sur cinq ans à la réforme de la justice et à l'établissement de la primauté du droit, et le Canada a promis

30 millions de dollars pour former des juges, des procureurs et des spécialistes du règlement extrajudiciaire des différends, construire des installations destinées à la PNA, accroître la présence de représentants du Service correctionnel du Canada et assurer l'établissement d'un mécanisme garantissant la mise en œuvre de programmes de justice dans les provinces. Chacun de ces projets représente un pas dans la bonne direction – et contribue à l'établissement d'un cadre et d'assises solides qui permettront un jour d'en arriver à une réelle primauté du droit en Afghanistan.

Laura Barnett
Division du droit et du gouvernement
Le 24 octobre 2007

SOURCES

1. Ali Wardak, Daud Saba et Halima Kazem, *Afghanistan Human Development Report 2007*, Centre for Policy and Human Development (CPHD), Islamabad, Army Press, 2007 (http://www.undp.fi/julkaisut/afghanHDR_complete.pdf); commentaires de Robert I. Rotberg, colloque de L'Institut canadien des affaires internationales, Ottawa, septembre 2007.
2. Information tirée de : CPHD, *Afghanistan Human Development Report*. Pour de plus amples renseignements sur les activités du Canada en Afghanistan, voir Gouvernement du Canada, *Protéger les Canadiens – Reconstruire l'Afghanistan* (http://geo.international.gc.ca/cip-pic/afghanistan/menu-fr.aspx?lang_update=1); et Agence canadienne de développement international (ACDI), *Afghanistan : Projets en cours* (http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-12514940-QGL?OpenDocument).
3. Information tirée de : CPHD, *Afghanistan Human Development Report*; Gouvernement du Canada, *Protéger les Canadiens – Reconstruire l'Afghanistan*; ACDI, *Afghanistan : Projets en cours*; Seema Patel et Steven Ross, *Breaking Point: Measuring Progress in Afghanistan*, Center for Strategic and International Studies (http://www.csis.org/media/csis/pubs/070329_breakingpoint.pdf); rapport du secrétaire-général de l'ONU, *The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security*, A/62/345, 21 septembre 2007.
4. Information tirée de : CPHD, *Afghanistan Human Development Report*.
5. Information tirée de : CPHD, *Afghanistan Human Development Report*; CSIS, *Breaking Point*; Kenneth Katzman, *Afghanistan: Post-War Governance, Security, and US Policy*, CRS Report for Congress, 10 septembre 2007 (www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf).
6. Information tirée de : CPHD, *Afghanistan Human Development Report*; CSIS, *Breaking Point*; Gouvernement du Canada, *Protéger les Canadiens – Reconstruire l'Afghanistan*; ACDI, *Afghanistan : Projets en cours*; Rapport de la haut commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, *On the Situation of Human Rights in Afghanistan and on the Achievements of Technical Assistance in the Field of Human Rights*, 4/HRC/4/98, 5 mars 2007.
7. Information tirée de : CPHD, *Afghanistan Human Development Report*; Gouvernement du Canada, *Protéger les Canadiens – Reconstruire l'Afghanistan*; International Crisis Group, *Reforming Afghanistan's Police*, Police Report, Asia Report nº 138, 30 août 2007; Andrew Wilder, *Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Issues Paper Series, juillet 2007 (http://www.areu.org.af/index.php?option=com_docman&Itemid=&task=doc_download&gid=523); Marc Sedra, Bonn International Centre for Conversion, témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, 26 avril 2007; Graeme Smith, « The Afghan Mission: 'If They Have a Good Salary, Maybe They Will Behave' », *The Globe and Mail*, 9 octobre 2007.
8. Information tirée de : CPHD, *Afghanistan Human Development Report*; Stockwell Day, ministre de la Sécurité publique, témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, 6 juin 2007.
9. Voir le texte de l'entente sur le site des Forces canadiennes (http://www.forces.gc.ca/site/operations/archer/agreement_f.asp).
10. Voir le texte de l'entente complémentaire (http://www.canada-afghanistan.gc.ca/cip-pic/afghanistan/pdf/entente_detenus_030507.pdf).
11. Alan Freeman, « Kabul Executions Spark Fresh Concerns Over Fate of Detainees », *The Globe and Mail*, 10 octobre 2007.

Bibliothèque du Parlement Service de référence

INFOSÉRIE

Afghanistan : La condition de la femme

DEPUIS 2001, LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE A appliqué différentes stratégies, axées tantôt sur l'observation des droits constitutionnels, tantôt sur la participation au processus politique, le développement et la reconstruction, l'éducation et la surveillance ou la promotion des droits de la personne, dans l'espoir d'améliorer la condition de la femme en Afghanistan. Malgré quelques progrès accomplis dans certains centres urbains, les quelque 85 p. 100 des femmes afghanes vivant en milieu rural ont très peu profité des interventions et des programmes découlant de ces stratégies[1].

Le présent document offre une vue d'ensemble des problèmes que vivent les femmes en Afghanistan. Il traite des acquis qu'elles ont faits, en précisant que les améliorations effectuées ont été en grande partie symboliques et n'ont pas encore produit de résultats concrets[2]. Il souligne également la contribution du Canada à la promotion des droits des femmes en Afghanistan. Il aborde enfin la question de la situation actuelle sur le plan de la sécurité et de l'avenir de la condition féminine dans ce pays.

Contexte

Les femmes afghanes vivent dans des conditions lamentables depuis de nombreuses années. Leur situation s'est gravement détériorée sous l'occupation soviétique et les régimes qui ont suivi. De fait, les violations de leurs droits humains auraient atteint leur point culminant durant la guerre civile, au début des années 1990, lorsque les chefs moudjahidines cherchaient à s'emparer de Kaboul[3]. Mais les violations des droits humains et les crimes perpétrés contre les femmes ne suscitaient aucun intérêt en dehors de l'Afghanistan[4]. La fragilisation des droits des femmes s'est poursuivie avec l'arrivée au pouvoir des Talibans, en 1996[5]. Le monde est demeuré en grande partie insensible au triste sort des femmes afghanes jusqu'à ce que, dans la foulée des attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, l'Afghanistan se transforme soudainement en une zone d'intérêt stratégique. Les droits des femmes sont alors devenus un motif d'intervention pour la communauté internationale[6]. Dans l'allocution radiophonique hebdomadaire du président des États-Unis du 17 novembre 2001, Laura Bush a expliqué à la nation américaine que les récents succès militaires en Afghanistan avaient libéré les femmes de leur foyer et que celles-ci pouvaient désormais écouter de la musique et enseigner à leurs filles sans crainte de représailles[7]. Un observateur a cependant fait remarquer que la lutte contre le terrorisme n'a pas produit de changement immédiat dans la condition, les droits ou les perspectives des femmes afghanes. La dégradation des conditions de sécurité a plutôt empêché celles-ci de bénéficier des droits et avantages que leur promettait la communauté internationale[8].

Même si, selon un récent sondage mené par la société Environics, la majorité des Afghans sont d'avis que les femmes dans leur pays se portent mieux aujourd'hui que sous le régime des Talibans[9], des sondages plus poussés effectués par la Fondation pour l'Asie font état de progrès inégaux. Par exemple, celui de 2006 révèle que les femmes demeurent victimes d'oppression et de discrimination dans des domaines essentiels comme la santé et l'éducation, malgré des améliorations importantes[10]. Le sondage de 2007 révèle quant à lui, à la lumière des opinions exprimées quant au port de la burka et à la participation à la vie politique[11], que le pays reste fermement ancré dans la tradition et le conservatisme[12].

Pour bien comprendre la problématique hommes-femmes en Afghanistan, il faut se rappeler que cette société multiethnique, multilingue et traditionnelle a de tout temps été gouvernée par un État central faible et assujettie aux diktats des tribus[13]. On doit aussi prendre en considération les facteurs culturels et historiques à l'origine de la discrimination fondée sur le sexe et de la violence faite aux femmes[14], de même que les structures sociales changeantes qui modèlent la vie des femmes, l'instabilité politique et économique, le commerce illicite

des drogues et des biens de consommation et l'impact de la traite de personnes sur la vie des femmes et des jeunes filles[15]. Les femmes afghanes, dans ce contexte, ont des besoins divers et leur situation socioéconomique peut grandement varier. La réalité d'une nomade est bien différente de celle d'une villageoise, et les deux vivent dans des conditions bien différentes de celles d'une diplômée universitaire en milieu urbain[16].

Cela étant dit, conformément au rôle traditionnel joué généralement par les femmes afghanes dans leur famille et leur collectivité, même les militantes les plus acharnées en faveur de l'amélioration de la condition de la femme en Afghanistan préfèrent s'attaquer à la souffrance des hommes comme à celle des femmes, au lieu de s'intéresser uniquement aux droits des femmes[17]. Les activistes afghanes ont mentionné, au nombre de leurs inquiétudes immédiates, l'absence de sécurité physique, les taux élevés de mortalité maternelle et juvénile, ˚ nalphabétisme et l'insécurité alimentaire. Parmi les solutions à long terme envisagées, notons l'éducation, la production de revenus à l'échelle locale et un soutien institutionnel pour les projets de réaménagement menés par des femmes[18].

Indicateurs de développement et inégalité entre les sexes

Plusieurs indicateurs révèlent une inégalité flagrante entre les sexes en Afghanistan. S'inspirant du *Rapport sur le développement humain en Afghanistan*, de la Stratégie de développement national de l'Afghanistan et de divers rapports de l'ONU[19] , les sections qui suivent fournissent de l'information sur la longévité des femmes afghanes, sur leur degré d'alphabétisation et d'instruction, sur les épisodes de violence qu'elles ont vécus et sur l'accès qui leur est offert au système judiciaire.

L'indicateur sexospécifique de développement humain corrige les indicateurs de développement humain de manière à ce qu'ils rendent compte des disparités entre les hommes et les femmes sous trois rapports précis : longévité et santé, instruction et accès au savoir et niveau de vie. Pour l'Afghanistan, cet indicateur se situe à 0,310, un des plus bas niveaux au monde, ce qui démontre à quel point les femmes afghanes sont désavantagées sur les plans économique et social.

Longevité et santé. La durée de vie moyenne des femmes en Afghanistan est de 42 ans, soit près de 20 ans de moins que la moyenne mondiale. Ailleurs dans le monde, les femmes vivent généralement plus longtemps que les hommes, mais pas en Afghanistan. Malgré les ravages faits par 25 ans de guerre dans la population masculine, on dénombre encore plus d'hommes que de femmes, dans une proportion moyenne de 104 hommes pour 100 femmes, dans tous les groupes d'âge. À 1 600 décès pour 100 000 naissances vivantes, le taux de mortalité maternelle en Afghanistan est un des plus élevés au monde. Et il faut savoir que le taux de fertilité des femmes afghanes (6,6 enfants en moyenne) est le plus élevé au monde. Les grossesses fréquentes empêchent souvent les femmes afghanes de poursuivre leurs études ou d'avoir des perspectives intéressantes sur le plan économique. Par ailleurs, le taux de mortalité juvénile en Afghanistan demeure le plus élevé au monde.

Taux d'alphabétisation et accès à l'instruction. Le taux d'alphabétisation des adultes en Afghanistan, où seulement 23,5 p. 100 de la population âgée de 15 ans ou plus sait lire et écrire, figure parmi les plus modestes au monde. On estime à 12,6 p. 100 le taux d'alphabétisation chez les femmes, contre 32,4 p. 100 chez les hommes. La proportion de femmes alphabétisées par rapport aux hommes est de 0,4 dans l'ensemble de la population, loin derrière celle calculée dans les pays avoisinants, tels que l'Iran (0,8) et le Pakistan (0,6)[20]. Les filles ont maintenant davantage accès à l'instruction dans les centres urbains, mais les progrès sur ce plan ont été plus restreints en milieu rural. Le taux d'inscriptions scolaires aux niveaux primaire, secondaire et postsecondaire est près de deux fois plus élevé chez les garçons (73,7 p. 100) que chez les filles (41,8 p. 100)[21].

Activité économique. Entre 80 et 90 p. 100 de toute l'activité économique en Afghanistan se déroule en marge des structures établies. Victimes des pratiques conservatrices, les femmes afghanes ont du mal à gagner leur vie, ont des perspectives économiques limitées et ont peu de chances de travailler en dehors du foyer. Comme la majorité d'entre elles vivent en milieu rural, leurs principales activités se résument à l'agriculture, au soin des bêtes et à la vie

familiale. Ce sont toutes des activités qui contribuent à l'économie domestique, mais qui ne sont pas rémunérées.

Violence contre les femmes. D'après le *Rapport sur le développement humain en Afghanistan* de 2007, la violence faite aux femmes en Afghanistan aurait, de l'avis général, atteint des proportions épidémiques[22]. La majorité des cas de violence ne sont pas signalés, en raison des restrictions sévères auxquelles les femmes sont assujetties lorsqu'elles réclament justice ou demandent réparation. Le rapport fait état des atteintes épouvantables aux droits de la personne dont les femmes sont victimes. Par exemple, entre 60 et 80 p. 100 de tous les mariages afghans sont des unions forcées ou précoces[23].

La Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes a indiqué que la guerre et les conflits qui ont éclaté depuis ont contribué à l'escalade de la violence contre les femmes. Elle a notamment souligné que, faute de normes justes et uniformes, on ne parvenait pas à protéger les femmes contre la violence en Afghanistan, qu'il s'agisse de viol conjugal, d'agression sexuelle ou d'une autre forme de violence au foyer, de violence physique ou psychologique liée aux mariages forcés ou précoces, d'auto-immolation des femmes et des filles par le feu[24], de négligence de soi sous forme de malnutrition ou de privation de soins médicaux adéquats[25].

Les femmes et la loi. Le niveau élevé de discrimination dont font l'objet les femmes afghanes tient aux institutions officielles et officieuses qui régissent le pays. Les femmes ayant toujours été empêchées de dénoncer les actes de violence commis à leur endroit, on leur refuse encore souvent un accès juste et équitable à la justice. La sous-représentation des femmes est aussi une caractéristique prédominante du système judiciaire afghan. Même si le quart des étudiants inscrits aux universités de Balkh et de Kaboul en 2003 étaient des femmes, seulement 3 p. 100 à peu près des postes de juges sont occupés par des femmes. La promotion sociale constituerait, aux yeux de plusieurs, une façon de garantir une participation accrue des femmes au système judiciaire et à d'autres institutions afghanes fondées sur la primauté du droit. Aucune femme ne siège actuellement à la Cour suprême du pays.

Promotion de la condition féminine

On a réussi à faire progresser la situation de la femme dans les domaines des droits constitutionnels, de la représentation et de la participation à la politique, du développement et de la reconstruction et de l'éducation. Les accords de Bonn, découlant des négociations de paix menées par les Nations Unies à Bonn, en Allemagne, en novembre et décembre 2001, prévoyaient, au nombre des objectifs à atteindre au profit des femmes afghanes, le droit de voter aux élections, de servir au sein du gouvernement et de se faire élire au Parlement. Ces objectifs ont été établis officiellement dans la Constitution afghane de 2004 ainsi que dans le Pacte pour l'Afghanistan de 2006[26]. Des observateurs soulignent cependant que les changements ont tardé à venir dans certains domaines, comme il est expliqué dans les sections suivantes.

Droits constitutionnels. Après une période d'intenses négociations, la Constitution de la République islamique d'Afghanistan a reçu l'approbation des 502 membres de la Loya Djirga constitutionnelle (LDC) en janvier 2004[27]. Le chapitre second de la nouvelle Constitution afghane consacre les droits et obligations fondamentaux des citoyens. L'article 22 indique que tout citoyen afghan, homme ou femme, a des droits et des obligations égaux devant la loi. Selon l'analyste Barnett Rubin, cette disposition constituait une exigence fondamentale pour les membres féminins de la LDC, formant 20 p. 100 de l'Assemblée[28].

On a cependant soulevé certaines préoccupations à l'égard du fait que l'article 22, proclamant l'égalité entre les sexes, se trouvait tempéré par l'article 3, suivant lequel aucune loi ne peut aller à l'encontre des croyances et des principes de la religion sacrée de l'islam[29], assurant ainsi une application discriminatoire de la loi religieuse, qu'on appelle la charia[30]. On a pu constater à quel point la situation des femmes était précaire en Afghanistan lorsque, en juillet 2006, le Cabinet du président Karzaï a adopté une proposition faite par le Conseil ouléma des membres du clergé en faveur du rétablissement du ministère de la Promotion de la vertu et de la Prévention du vice. Ce ministère s'était rendu tristement célèbre sous le régime des Talibans par sa façon brutale d'imposer l'extrémisme en recourant à sa propre police, connue sous le nom de « police du vice et de la vertu »[31]. Des

observateurs pensent que la Constitution, en restant vague sur la question de l'égalité des femmes et des relations entre les droits des femmes et la charia, donne un peu de jeu sur le plan juridique aux conservateurs[32]. Surtout, il leur apparaît problématique de concilier la charia avec les droits humains internationaux étant donné que, observée dans certaines situations, la première rend les droits des femmes sujets à interprétation[33]. Certains ont dit craindre que le ministère de la Promotion de la vertu et de la Prévention du vice soit jugé constitutionnel et conforme à la Convention internationale sur les droits de l'homme[34]. Devant la force des arguments soulevés tant par des dirigeants politiques que par des citoyens et des groupes de la société civile, principalement des femmes, la proposition a été bloquée avant d'atteindre l'Assemblée nationale[35].

Représentation et participation à la politique. L'Assemblée nationale afghane se compose de deux chambres : la Chambre basse, appelée Wolesi Djirga, et la Chambre haute (ou Assemblée des anciens), connue sous le nom de Mechrano Djirga. La Constitution afghane garantit aux femmes le droit de faire de la politique. Elle leur accorde au moins 25 p. 100 des sièges à la Chambre basse (art. 83) et près de 17 p. 100 des sièges à la Chambre haute (art. 84). On peut donc dire que l'Afghanistan a fait des efforts pour parvenir à une représentation égale des hommes et des femmes dans le processus décisionnel, sauf que les femmes n'exercent pas nécessairement autant de pouvoir ou d'influence au sein du gouvernement que leur nombre peut bien l'indiquer[36]. Il y en a parmi elles qui ont voulu défier le statu quo. L'une d'elles, la députée élue de la province de Farah, Mulalai Joya, a été évincée de la Wolesi Djirga en mai 2006 pour avoir critiqué ses collègues. En 2003, elle s'était prononcée publiquement contre la participation de seigneurs de guerre à la rédaction de la Constitution afghane[37].

Un rapport récent de l'Unité de recherche et d'évaluation de l'Afghanistan indique que les intérêts des femmes ne sont pas représentés *de façon significative* au Parlement[38]. Ce même rapport attribue cette piètre représentation à divers facteurs : le manque de groupes d'intérêt, les liens tenus entre les parlementaires et leurs électeurs, le régime de favoritisme et les divisions entre les différentes classes sociales, la faible représentation des femmes au sein du Cabinet Karzaï, la marginalisation des questions se rapportant aux femmes en les restreignant au ministère de la Condition féminine, et la promotion, par la communauté internationale, d'attentes irréalistes par rapport à la situation politique et socioéconomique qui existe en Afghanistan[39].

Même si 40 p. 100 de l'électorat était constitué de femmes, la participation de celles-ci aux élections présidentielles d'octobre 2004 a varié selon les régions. Dans les régions pachtounes d'Helmand et d'Orouzgan, le taux de participation des femmes a atteint à peine 2 et 7 p. 100 respectivement. Plusieurs obstacles ont aussi empêché une plus grande participation des femmes aux élections. Mentionnons, entre autres, le manque d'éducation civique, une culture conservatrice où 72 p. 100 de la population croit que les hommes devraient dire aux femmes pour qui voter, les menaces proférées par les seigneurs de guerre et la pratique qui consiste à voter selon ses affiliations au clan ou à la tribu[40].

Selon le *Rapport sur le développement humain en Afghanistan*, on s'inquiète de ce que les femmes soient exclues des djirgas et des chouras locales, ces assemblées composées uniquement d'hommes qui assurent la gouvernance à l'échelle locale. L'absence des femmes au sein de ces institutions risque d'avoir des conséquences graves pour la condition des femmes et la protection de leurs droits. Il arrive que les décisions prises par les djirgas soient contraires aux lois de l'État, à la charia ainsi qu'aux droits humains fondamentaux[41]. Par contre, on dit des djirgas qu'elles sont dignes de confiance, efficaces et moins corrompues que les tribunaux de l'État[42]. Un autre type d'assemblées, appelées Conseils de développement communautaire, auxquelles les femmes peuvent se faire élire, a été constitué dans le cadre du Programme de solidarité nationale du gouvernement afghan[43].

Les femmes, le développement et la reconstruction. La Stratégie de développement national de l'Afghanistan (SDNA), une feuille de route en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et de faire de l'Afghanistan un État démocratique, en est actuellement à l'étape intermédiaire. Le Pacte pour l'Afghanistan, signé à la Conférence de Londres qui s'est déroulée le 31 janvier et le 1er février 2006, est un accord ou un

« contrat » politique passé entre le gouvernement afghan et la communauté internationale qui fixe les 42 points de repère servant à mesurer les progrès accomplis dans ce pays pendant cinq ans[44]. Alors que le Pacte définit les priorités sur les plans politique, économique, social et de la sécurité, la SDNA trace les grandes lignes de la stratégie et des programmes précis au moyen desquels le gouvernement afghan pourra honorer ses engagements[45]. Les plans de développement et de reconstruction de l'Afghanistan traitent de la parité hommes-femmes, dont il est également question dans la SDNA ainsi que dans le Pacte pour l'Afghanistan.

Voici d'ailleurs le point de repère établi à ce sujet dans ce dernier :

> D'ici la fin de 2010, un plan d'action national visant les femmes afghanes aura été exécuté dans son intégrité et, conformément aux OMD de l'Afghanistan, la participation des femmes dans toutes les institutions afghanes, y compris les organismes élus et nommés, ainsi que la fonction publique, aura été renforcée.

L'égalité entre les sexes recoupe les différents thèmes de la stratégie de développement en trois volets de l'Afghanistan, à savoir la sécurité, la gouvernance et le développement économique. Pour qu'elle devienne une réalité, on a mis sur pied un Plan d'action national pour les femmes afghanes d'une durée de dix ans. Le *Rapport de 2005 sur les objectifs de développement du Millénaire pour l'Afghanistan* exprime l'engagement de l'Afghanistan à éliminer les disparités entre les sexes dans le développement humain. Le troisième objectif, « Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes », vise à régler les problèmes suivants : les disparités entre les sexes en matière d'éducation, les faibles taux d'alphabétisation chez les femmes, la violence contre les femmes, les violations des droits des femmes et la participation de celles-ci aux décisions politiques. Le cinquième objectif, « Améliorer la santé maternelle », traite des taux élevés de mortalité maternelle en Afghanistan. Afin de répondre aux besoins de l'Afghanistan, on a repoussé de 2015 à 2020 la date cible pour l'atteinte de cet objectif. Sans déroger à la SDNA, tout ministère ou organisme doit exécuter sa propre stratégie de développement. Le ministère de la Condition féminine a déjà établi la sienne.

Selon le *Rapport sur le développement humain en Afghanistan*, ce pays devra améliorer l'accès aux soins de santé et à l'éducation et aplanir les obstacles culturels qui se dressent encore sur son chemin s'il veut atteindre ses objectifs de développement. Les taux élevés de mortalité chez les femmes et les enfants sont assez révélateurs des piètres conditions de vie de la plupart des femmes et des enfants afghans. La mortalité en bas âge peut s'expliquer par le manque d'eau potable et de nourriture saine, la difficulté à obtenir des soins de santé, les piètres conditions d'hygiène et les faibles taux d'alphabétisation. Une augmentation importante du nombre de travailleuses de la santé a permis à plus de femmes et de jeunes filles de recevoir des soins de santé, mais cette mesure ne peut contrer les effets de la violence généralisée contre les femmes en Afghanistan ni remédier à l'incapacité du système juridique à les protéger.

Le ministère de la Condition féminine. Les accords de Bonn et l'Entente de novembre 2001 ont donné lieu à la création du ministère de la Condition féminine (MCF), chargé de coordonner les actions des divers ministères et partenaires du gouvernement pour s'assurer que la dimension de genre soit incluse dans tous les programmes et toutes les politiques[46]. Le MCF est allé au-devant des besoins des femmes en établissant des centres de ressources à leur intention.

Malgré son utilité symbolique, du fait qu'il rappelle aux Afghans l'importance des droits des femmes, le MCF n'a pas réussi à rendre les femmes vraiment plus autonomes[47]. Mentionnons qu'un seul ministère, celui de la Condition féminine, est dirigé par une femme. En fait, le MCF est devenu une sorte de fourre-tout créé à l'instigation de la communauté internationale pour tous genres de questions se rapportant aux femmes[48].

Commission afghane indépendante des droits de la personne. La Commission afghane indépendante des droits de la personne a été établie, selon la Constitution afghane, dans le but de superviser l'observation des droits de la personne en Afghanistan, en vue d'assurer leur promotion et leur protection. La Commission est aussi responsable de promouvoir les droits des femmes et de chercher à réduire et à éliminer en bout de ligne les attitudes discriminatoires à l'égard des femmes. L'Afghanistan est partie à plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, dont la Convention sur

l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).

Éducation. L'éducation pour les hommes et les femmes représente un élément fondamental de toute stratégie de protection des droits des femmes et de développement durable en matière de sécurité et sur les plans économique et social[49]. L'inscription à l'école primaire de six millions d'enfants au cours des cinq dernières années constitue un progrès considérable. Et le tiers environ des élèves de la première à la douzième année sont des filles.

Les cas de décrochage scolaire sont cependant très nombreux. Pour encourager les filles à rester à l'école, il faudrait embaucher suffisamment d'enseignantes pour enseigner à des classes composées uniquement de filles. On a aussi besoin d'écoles supplémentaires réservées aux filles, puisque beaucoup de parents jugent qu'il n'est pas convenable que les filles partagent les bancs d'école avec les garçons. La sécurité est aussi une cause de décrochage scolaire : les parents s'inquiètent pour la sécurité de leurs enfants, surtout les filles, qui se trouvent exposées à bien des risques lorsqu'elles doivent parcourir à pied une longue distance pour se rendre à l'école[50].

Le rôle du Canada

Le rôle du Canada en Afghanistan s'articule autour de la stratégie des trois D : diplomatie, défense et développement. Le gouvernement du Canada a réitéré à de nombreuses reprises sa volonté de participer à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan et d'améliorer la condition des femmes afghanes. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est l'organisme fédéral qui s'intéresse le plus activement aux questions relatives aux femmes en Afghanistan. Elle emploie des fonds à rehausser la place des femmes et des filles dans la société afghane et à accroître les perspectives et les services qui leur sont offerts[51]. L'ACDI est un des principaux contributeurs au Mécanisme de microfinancement et de soutien en Afghanistan (MISFA), un programme national afghan de microcrédit et de microfinancement auquel elle a déjà versé 56 millions de dollars. Le MISFA finance 15 institutions de microfinancement qui, à leur tour, prêtent des sommes modiques et offrent des services financiers aux pauvres de l'Afghanistan. En date du 31 mai 2007, plus de 360 000 personnes dans 23 provinces de l'Afghanistan, dont celle de Kandahar, avaient obtenu des petits prêts et des services d'épargne de la MISFA, et près des trois quarts étaient des femmes[52].

L'ACDI finance également plusieurs projets d'enseignement, d'alphabétisation et de défense des droits des femmes[53]. Elle contribue notamment à un projet de 14,5 millions de dollars visant la construction de 4 000 écoles communautaires et la formation de 9 000 enseignants, dont au moins 4 000 de sexe féminin[54]. Dans la province de Kandahar, l'ACDI assume le financement d'un projet d'alphabétisation de 1,4 million de dollars, dont un volet consiste en la formation d'enseignants communautaires, composés à 80 p. 100 de femmes[55]. Elle finance enfin des projets destinés à promouvoir les droits des femmes. Par exemple, elle contribue financièrement au Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (Droits et Démocratie), qui défend et fait valoir les droits des femmes en Afghanistan[56].

La dégradation des conditions de sécurité en Afghanistan a peut-être remis en cause les investissements faits par le Canada dans le développement et la reconstruction de ce pays et dans l'amélioration de la condition des femmes afghanes. On s'inquiète particulièrement du fait que le Canada ait mis davantage l'accent sur son rôle militaire, étant donné que la sécurité des femmes et des familles est liée de manière intrinsèque à la situation politique et à son incidence au niveau des collectivités individuelles.

Farhoumand-Sims fait le commentaire suivant : « Il est particulièrement troublant de voir le Canada dépenser des millions de dollars dans des opérations militaires anti-insurrectionnelles, au lieu d'investir dans le développement, la reconstruction, le renforcement des capacités et la protection civile. »[57]

La sécurité et l'avenir de la condition féminine

Tant que persistera le climat d'insécurité et de violence en Afghanistan, il sera difficile d'atteindre les buts fixés pour la reconstruction et le développement et d'améliorer la condition des femmes afghanes. Un rapport publié par les Nations Unies révèle que la situation explosive qui existe dans ce pays « mine la confiance en l'avenir et empêche le gouvernement et les organismes de secours

internationaux d'accéder à un nombre grandissant de districts »[58]. Le même rapport indique que « la hardiesse et la fréquence des suicides à la bombe, des embuscades et des tirs directs ont augmenté »[59]. Les attentats suicides inspirent la crainte dans la population. Ils entravent le droit des enfants à l'éducation, les parents préférant garder ceux-ci à la maison lorsque le trajet jusqu'à l'école devient trop dangereux. La peur de la violence est une raison qui fait hésiter les parents à envoyer leur fille à l'école[60]. Puisque les attentats suicides surviennent généralement dans des lieux commerciaux ou des endroits très fréquentés, ils restreignent la liberté de mouvement de tous les membres de la collectivité. Pour les femmes, dont la liberté de mouvement est déjà passablement limitée par les conventions religieuses, culturelles et sociales[61], ces contraintes supplémentaires imposées par la menace de violence se révèlent particulièrement lourdes.

La violence contre les femmes s'est aussi manifestée sous forme d'assassinats politiques. Il convient de souligner, entre autres, le meurtre de deux journalistes bien connues en juin 2007 et celui de la présidente de la Condition féminine dans la province de Kandahar, en septembre 2006[62].

Comme le fait remarquer le Secrétaire général des Nations Unies dans son récent rapport sur la situation en Afghanistan :

> On est bien loin d'avoir atteint les objectifs gouvernementaux de la Stratégie en matière d'égalité entre les sexes, faute d'un accès adéquat à des établissements d'enseignement, [et en raison de] la violence généralisée à l'égard des femmes, [du] meurtre de journalistes et [des] actes de violence prenant pour cibles des militantes, des enseignantes, des élèves et des responsables gouvernementales, et [de] la faiblesse de la volonté politique s'agissant de la promotion de la femme.[63]

Clara Morgan
Division des affaires politiques et sociales
Le 10 janvier 2008

SOURCES

1. Masuda Sultan, *From Rhetoric to Reality: Afghan Women on the Agenda for Peace*, Women Waging Peace Policy Commission, Cambridge (Mass.), février 2005 (http://www.huntalternatives.org/download/18_from_rhetoric_to_reality_afghan_women_on_the_agenda_for_peace.pdf).
2. Cheshmak Farhoumand-Sims, « Unfulfilled promises: Women and peace in post-Taliban Afghanistan », *International Journal*, vol. 62, n° 3, 2007, p. 643 à 662; Sultan (2005).
3. Farhoumand-Sims (2007), p. 654.
4. Deniz Kandiyoti, « The Politics of Gender and Reconstruction in Afghanistan », Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, février 2005, p. 10 (http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/3F508E40DA5B671CC125704100544A7A7?OpenDocument).
5. Farhoumand-Sims (2007); Jan Goodwin et Jessica Neuwirth, « The Rifle and the Veil », *New York Times*, 19 octobre 2001.
6. Voir Sultan (2005). Pour une critique féministe, voir également Lila Abu Lughod, « Do Muslim Women Really Need Saving? Anthropological Reflections on Cultural Relativism and Its Others », *American Anthropologist*, vol. 104, n° 3, 2002, p. 783 à 790, et Kevin J. Ayotte et Mary E. Husain, « Securing Afghan Women: Neocolonialism, Epistemic Violence, and the Rhetoric of the Veil », *NWSA Journal*, vol. 17, n° 3, p. 112 à 133.
7. Laura Bush, « Radio Address by Mrs. Bush », 17 novembre 2001 (http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011117.html).
8. Farhoumand-Sims (2007), p. 654.
9. Environics Research Group, rapport sommaire sur un sondage mené auprès des Afghans en 2007 (http://www.afghanconflictmonitor.org/Environics_2007_Survey_of_Afghans.pdf).
10. La Fondation pour l'Asie, *State Building, Political Progress, and Human Security in Afghanistan*, 2006, p. 96 (http://www.asiafoundation.org/pdf/Afghan_Report_-April082007.pdf).
11. Soixante pour cent des répondants au sondage ont indiqué que les femmes devraient normalement porter la burka à l'extérieur du foyer, et 44 p. 100 s'opposaient à la présence de femmes au Parlement national. Voir la Fondation pour l'Asie, *Afghanistan in 2007: A Survey of the Afghan People*, Kaboul, 2007, p. 89 et 95 (http://www.asiafoundation.org/Locations/afghanistan_survey2.html).
12. *Ibid.*, p. 9.
13. Pour avoir un bon aperçu de l'histoire des femmes en Afghanistan, voir Huma Ahmed-Ghosh, « A History of Women in Afghanistan: Lessons Learnt for the Future Or Yesterdays and Tomorrow: Women in Afghanistan », *Journal of International Women's Studies*, vol. 4, n° 3, 2003 (http://www.iiav.nl/ezines/web/JournalofInternationalWomensStudies/2003/Vol4Nr3May/Afghanistan.pdf).
14. Farhoumand-Sims (2007), p. 654.
15. Kandiyoti (2005), p. 12 et 13.
16. Maliha Zulfacar, « The pendulum of gender politics in Afghanistan », *Central Asian Survey*, vol. 25, n° 1, 2006, p. 28.
17. Margaret Mills et Sally Kitch, « 'Afghan Women Leaders Speak': An Academic Activist Conference, Mershon Center for International Security Studies, Ohio State University, November 17-19, 2005 », *NWSA Journal*, vol. 18, n° 3, 2006, p. 195.
18. Mills et Kitch (2006), p. 196 et 197.

19. Données tirées de Centre for Policy and Human Development, *Afghanistan Human Development Report* (AHDR), Kaboul, 2007 (http://www.undp.org.af/sitkit/afghanHDR_complete.pdf); République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy, An Interim Strategy for Security,* Governance, Economic Growth & Poverty Reduction, Summary Report, 2005, p. 19 (http://www.ands.gov.af/ands/I-ANDS/ands-documents.asp?page=8637&numbpar=ss&lang=eng&cont=right&class=dari).

20. AHDR, p. 24.

21. *Ibid.*, p. 24.

22. *Ibid.*, p. 26.

23. Voir UNIFEM, *Uncounted and Discounted: A Secondary Data Research Project on Violence Against Women in Afghanistan*, mai 2006, p. 2. Selon ce rapport, 73,5 p. 100 des actes de violence perpétrés contre des femmes ont été commis par des personnes agissant seules, la plupart du temps par un membre de la famille, dont le conjoint (82 p. 100). On a recensé presque autant de cas de violence physique (30,7 p. 100) que de violence psychologique (30,1 p. 100). Venaient en troisième lieu les cas de violence sexuelle (25,2 p. 100). Pour le reste (14 p. 100), soit qu'il s'agissait d'une combinaison des trois types de violence ou qu'on manquait d'information.

24. D'après la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, « les mariages forcés, le manque d'instruction et les coutumes sont les principales causes des suicides » [traduction]. Voir Yakin Ertürk, « Integration of the Human Rights of Women and a Gender Perspective: Violence Against Women », Mission en Afghanistan (9 au 19 juillet 2005), E/CN.4/2006/61/Add.5, 15 février 2006, p. 9.

25. L'information dans cette section est tirée d'Ertürk (2006).

26. Pour plus de détails, voir les articles pertinents dans la présente *InfoSérie* sur l'Afghanistan.

27. Pour des explications plus détaillées, voir Barnett Rubin, « Crafting a Constitution for Afghanistan », *Journal of Democracy*, vol. 15, nº 3, juillet 2004, p. 5 à 19.

28. Rubin (2004), p. 14.

29. Article cité dans Sultan (2005), p. 15.

30. Sultan (2005); Farhoumand-Sims (2007).

31. Tom Coghlan, « Fury as Karzai plans return of Taliban's religious police », *The Independent*, 12 octobre 2006.

32. Sultan (2005), p. 15.

33. *Ibid.*

34. Coghlan (2006).

35. AHDR, p. 105 et 106.

36. AHDR, p. 26.

37. Human Rights Watch, « Afghanistan: Reinstate MP Suspended for 'Insult' », 23 mai 2007 (http://hrw.org/english/docs/2007/05/23/afghan15995.htm).

38. Anna Wordsworth, *A Matter of Interests: Gender and the Politics of Presence in Afghanistan's Wolesi Jirga*, Unité de recherche et d'évaluation de l'Afghanistan, juin 2007, p. 1.

39. *Ibid.*, p. 39.

40. Sultan (2005), p. 31 et 32.

41. AHDR (2007), p. 10.

42. *Ibid.*, p. 91.

43. *Ibid.*, p. 101.

44. *Ibid.*, p. 113.

45. République islamique d'Afghanistan (2005).

46. L'intégration de la dimension de genre consiste à faire en sorte que le point de vue des hommes et des femmes et la parité hommes-femmes soient au cœur de toutes les activités. Voir, par exemple, le site Web de la Conseillère spéciale du Secrétaire général sur les questions d'égalité entre les hommes et les femmes et la promotion des femmes (http://www.un.org/womenwatch/osagi/gendermainstreaming.htm).

47. Sultan (2005).

48. Wordsworth (2007), p. 30.

49. Mills et Kitch (2006), p. 194.

50. Human Rights Research and Advocacy Consortium, *Parents and Children Speak Out. Is government-provided basic education fulfilling Afghan children's rights?*, septembre 2007.

51. Le site Web de l'ACDI offre une description complète de ces programmes, dont quelques-uns sont mis en relief dans le présent document (http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-12514940-QGL?OpenDocument).

52. ACDI 2007, « Programme de microfinancement en Afghanistan – Programme national » (http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-1251644-SQ4?OpenDocument).

53. Pour une analyse des programmes de l'ACDI en Afghanistan, voir Cheshmak Farhoumand-Sims, « La contribution du Canada à l'égalité entre les sexes en Afghanistan », *Rapport canadien sur le développement 2008*, à paraître.

54. ACDI 2007, « Enseignement primaire pour les filles » (http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-126102114-KZT?OpenDocument).

55. ACDI 2007, « Programme d'alphabétisation dans la province de Kandahar » (http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-125155513-SJK?OpenDocument).

56. ACDI 2007, « Fonds de promotion des droits de la femme » (http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-12612553-NZY?OpenDocument).

57. Farhoumand-Sims (2007), p. 647 [traduction].

58. Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général*, « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales », 21 septembre 2007, p. 1 (http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/502/16/PDF/N0750216.pdf?OpenElement).

59. *Ibid.*, p. 2.

60. Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), « Suicide Attacks in Afghanistan (2001-2007) », 9 septembre 2007, p. 12.

61. *Ibid.*, p. 103.

62. Nilab Mobarez, « Afghan Women and Security », *Afghan Update*, MANUA, 2007, p. 8 et 9.

63. Nations Unies (2007).

Partie I

L'ENGAGEMENT DU CANADA

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

INFOSÉRIE

Afghanistan : Chronologie des faits marquants au Parlement canadien

LE PRÉSENT DOCUMENT EST UNE CHRONOLOGIE des faits marquants survenus au Parlement canadien entre septembre 2001 et octobre 2007 en ce qui concerne la mission du Canada en Afghanistan, notamment les débats, la présentation de motions et le dépôt de rapports. Si la Chambre des communes, le Sénat et les comités parlementaires sont des lieux importants pour la tenue de débats et les annonces du gouvernement, celui-ci fait aussi nombre d'annonces à l'extérieur de l'enceinte parlementaire, mais elles ne seront pas abordées ici.

2001

17 septembre : À son retour du congé d'été, la Chambre des communes adopte après débat une motion du gouvernement condamnant les attaques dont les États-Unis ont été la cible le 11 septembre 2001[1].

18 septembre : À son retour du congé d'été, le Sénat adopte lui aussi après débat une motion du gouvernement condamnant les attaques dont les États-Unis ont été la cible le 11 septembre 2001[2].

19 novembre : Le ministre de la Défense nationale, Art Eggleton, informe la Chambre de la plus récente contribution des Forces canadiennes (FC) à la campagne internationale contre le terrorisme[3] et propose d'envoyer 1 000 soldats membres de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry collaborer avec les partenaires de la coalition pour assurer une force stabilisatrice susceptible d'aider à créer les conditions propices à la prestation de secours humanitaires.

2002

28 janvier : À la suite l'annonce, faite par le ministre de la Défense nationale, Art Eggleton, deux jours plus tôt, du départ de troupes terrestres canadiennes pour l'Afghanistan[4], la Chambre des communes tient un débat exploratoire sur le déploiement des FC en Afghanistan[5].

2005

16 mai : À une séance conjointe du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international et du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, le ministre de la Défense nationale, Bill Graham, annonce que la mission en Afghanistan prendra un tour nouveau et davantage d'ampleur[6]. Le plan prévoit le déploiement à Kandahar, au début de 2006, d'une force opérationnelle d'environ 700 membres des FC ainsi que la mise en place d'un quartier général de brigade regroupant quelque 300 militaires, pour une période de neuf à 12 mois, afin de mener des opérations pour renforcer la sécurité du pays et de jouer un rôle essentiel dans le transfert de la direction des opérations en Afghanistan des forces de la Coalition à celles de l'OTAN.

15 novembre : La Chambre des communes tient un débat exploratoire sur la mission militaire canadienne en Afghanistan[7].

2006

10 avril : La Chambre des communes tient un débat exploratoire sur l'engagement du Canada en Afghanistan[8].

17 mai : Le Parlement se prononce sur une motion visant à prolonger jusqu'en 2009 la mission militaire canadienne à Kandahar. Le premier ministre Stephen Harper annonce aussi une dépense supplémentaire de 310 millions de dollars par an au titre du développement et le maintien de l'aide fournie par le Canada à l'Afghanistan à 100 millions de dollars par an, jusqu'en 2010-2011. La motion est débattue, soumise à un vote inscrit et adoptée (149 voix pour et 145 contre)[9].

15 juin : Le premier ministre Stephen Harper annonce que la somme de 15 millions de dollars sera

versée à la Banque asiatique de développement afin d'aider l'Afghanistan à reconstruire ses systèmes d'irrigation ruraux[10].

2007

8 février : Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense dépose son septième rapport intérimaire intitulé *Les troupes canadiennes en Afghanistan : il faut voir les choses en face*[11].

26 février : Le premier rapport annuel du gouvernement sur la mission, *Rapport au Parlement – La mission du Canada en Afghanistan : Mesurer les progrès*[12], est déposé à la Chambre des communes.

19 mars : Le ministre de la Défense nationale, Gordon O'Connor, invoque le *Règlement* à la Chambre des communes pour s'excuser d'avoir fourni « des renseignements inexacts concernant le rôle, les liens et les responsabilités du Comité international de la Croix-Rouge en ce qui a trait au Canada et aux prisonniers remis par le Canada aux autorités afghanes »[13].

19 avril : L'opposition présente une motion demandant au gouvernement de confirmer que le déploiement militaire actuel du Canada en Afghanistan cessera à la fin de février 2009. Après débat[14], la motion est rejetée le 24 avril (134 voix pour et 150 contre)[15].

25 avril : Le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes apprend du ministre O'Connor la signature prochaine d'une entente révisée entre le Canada et le gouvernement afghan concernant le traitement des prisonniers[16].

26 avril : L'opposition dépose une motion demandant au gouvernement d'aviser immédiatement l'OTAN de son intention d'amorcer immédiatement le retrait des troupes canadiennes. Après débat[17], la motion est rejetée le 30 avril (28 voix pour et 225 contre)[18].

3 mai : Le ministre des Affaires étrangères, Peter MacKay, dépose une copie de l'*Entente sur le transfert des détenus conclue entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan*, entente qu'ont signée le jour même le ministre afghan de la Défense, Abdul Raheem Wardak, et l'ambassadeur du Canada en Afghanistan, Arif Lalani. Cette entente remplace l'*Entente sur le transfert des détenus conclue entre les Forces canadiennes et le ministère de la Défense de la République islamique d'Afghanistan*, signée le 18 décembre 2005 par le ministre afghan de la Défense et par le général R.J. Hillier, chef d'état-major de la Défense, au nom du ministre de la Défense nationale du Canada[19].

18 juin : Le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes présente son premier rapport, intitulé *Les Forces canadiennes en Afghanistan*[20].

16 octobre : Dans le discours du Trône inaugurant la deuxième session de la 39e législature, il est mentionné, sous le thème « Un Canada fier et souverain », que « le Canada doit plutôt bâtir sur ses réalisations et s'attarder à accélérer la formation des forces armées et policières afghanes afin de faire en sorte que le gouvernement afghan soit en mesure de défendre sa souveraineté. Or, cet objectif ne sera pas atteint d'ici février 2009, mais notre gouvernement croit qu'il pourrait l'être d'ici 2011, fin de la période visée par le Pacte pour l'Afghanistan[21]. »

17 octobre : La *Réponse du gouvernement au Premier rapport du Comité permanent de la défense nationale : Les Forces canadiennes en Afghanistan* est déposée à la Chambre des communes[22].

Talia Chung
Division des affaires politiques et sociales
Le 20 novembre 2007

SOURCES

1. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 37e législature, 17 septembre 2001, p. 5115.
2. Sénat, *Débats*, 1re session, 37e législature, 18 septembre 2001, p. 1199.
3. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 37e législature, 19 novembre 2001, p. 7267.
4. Ministère de la Défense nationale, « Des troupes terrestres des Forces canadiennes partent pour l'Afghanistan et la région du golfe Arabo-Persique », communiqué, 26 janvier 2002.
5. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 37e législature, 28 janvier 2002, p. 8358.
6. Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Témoignages*, 1re session, 37e législature, 16 mai 2005, 10:15.
7. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 38e législature, 15 novembre 2005, partie B, p. 9693.

8. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 39e législature, 10 avril 2006, p. 275.

9. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 39e législature, 17 mai 2006, p. 1731.

10. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 39e législature, 15 juin 2006, p. 2403.

11. Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Les troupes canadiennes en Afghanistan : il faut voir les choses en face*, Rapport intérimaire, 1re session, 39e législature, février 2007.

12. Gouvernement du Canada, *Rapport au Parlement — La mission du Canada en Afghanistan : Mesurer les progrès*, février 2007.

13. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 39e législature, 19 mars 2007, p. 7571.

14. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 39e législature, 19 avril 2007, p. 8412.

15. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 39e législature, 24 avril 2007, p. 8647.

16. Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, *Témoignages*, 1re session, 39e législature, 25 avril 2007, 15:35.

17. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 39e législature, 26 avril 2007, p. 8711.

18. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 39e législature, 30 avril 2007, p. 8886.

19. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 39e législature, 3 mai 2007, p. 9060.

20. Comité permanent de la défense nationale, *Les Forces canadiennes en Afghanistan*, Premier rapport, 1re session, 39e législature, juin 2007.

21. Sénat, *Débats*, 2e session, 39e législature, 16 octobre 2007, p. 1.

22. Gouvernement du Canada, *Réponse du gouvernement au Premier rapport du Comité permanent de la défense nationale : Les Forces canadiennes en Afghanistan*, 2e session, 39e législature, 17 octobre 2007.

Afghanistan : La présence diplomatique du Canada

IL SERA QUESTION DANS LE PRÉSENT DOCUMENT DE l'évolution du rôle de la diplomatie canadienne dans le contexte de l'approche pangouvernementale adoptée en Afghanistan. Après un bref historique, nous verrons comment la diplomatie a contribué à l'atteinte des objectifs du Canada en matière de sécurité dans ce pays. Nous expliquerons ensuite les mesures prises dernièrement par le Canada dans le but de remédier aux problèmes liés à la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale, dont la création d'un nouveau Groupe de travail sur l'Afghanistan, dirigé par David Mulroney et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), et l'amélioration de sa représentation diplomatique en Afghanistan et ailleurs à l'étranger. Nous ferons enfin un survol des difficultés auxquelles les diplomates doivent encore faire face, notamment les problèmes de sécurité, les différences de mentalité entre les autorités militaires canadiennes et les responsables du développement, et la coordination des efforts du Canada, vu ses nombreuses obligations à l'égard de l'OTAN, du gouvernement afghan et des Nations Unies. Nous traiterons également des implications de la création récente d'un Groupe d'experts indépendants pour le rôle futur du Canada en Afghanistan.

Historique

Le Canada a commencé à entretenir des relations diplomatiques avec l'Afghanistan en 1968, afin de coordonner le travail humanitaire et de développement qu'il avait amorcé au début des années 1960 à la suite d'une série de catastrophes naturelles qui avaient frappé la région. Ces relations ont cependant été rompues au moment de l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique en 1979. Après le retrait des troupes soviétiques en 1989, le gouvernement canadien n'a pas jugé bon de rétablir des relations diplomatiques avec l'un ou l'autre des régimes qui se sont succédé au pouvoir durant la guerre civile, même s'il n'a jamais cessé de fournir de l'aide humanitaire. Il n'a pas non plus reconnu le régime des Talibans, qui se sont emparés du pouvoir en 1996, en raison de ses abus répétés des droits humains reconnus internationalement.

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont marqué un tournant dans les rapports entre le Canada et l'Afghanistan. Ces attentats, revendiqués par le réseau terroriste Al-Qaïda, opérant à partir de l'Afghanistan sous l'aile protectrice des Talibans, ont précipité l'invasion de ce pays par une coalition dirigée par les États-Unis en octobre 2001.

Le renversement par la coalition du régime taliban a été suivi, en décembre 2001, par une conférence internationale tenue sous les auspices des Nations Unies à Bonn, en Allemagne, à laquelle le Canada a participé activement et qui s'est conclue par la signature de l'Accord de Bonn. Cet accord avait pour but d'installer les fondements de la démocratie en Afghanistan en y établissant une administration provisoire ayant à cœur d'assurer une coexistence pacifique, de reconstruire le pays, de tenir des élections démocratiques et de garantir l'égalité des sexes. Le Canada et la communauté internationale ont accepté d'appuyer la nouvelle administration, de même que le processus de Bonn, en contribuant au rétablissement de la paix et de la stabilité en Afghanistan. Le Canada a officialisé son soutien au gouvernement provisoire en reprenant entièrement ses relations diplomatiques avec l'Afghanistan en janvier 2002.

Les efforts diplomatiques du Canada en Afghanistan

L'approche pangouvernementale. Le Canada a dû accroître ses efforts diplomatiques en Afghanistan depuis 2003 afin d'atteindre ses objectifs en matière de sécurité dans ce pays. Même si les Talibans n'étaient plus au pouvoir, la situation sur le plan de la sécurité demeurait instable. Le pays était dépourvu des infrastructures élémentaires et des institutions politiques nécessaires pour gouverner. Le Canada et la communauté internationale ont convenu que, faute

d'une présence internationale permanente dans ce pays, la situation demeurerait explosive et les Talibans pourraient reprendre le pouvoir[1]. Le Canada a donc décidé d'affecter quelque 1 900 soldats à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), chargée par les Nations Unies d'assurer la sécurité à Kaboul. Au début, le commandement de cette force était assuré à tour de rôle, pour une période de six mois, par les différents membres de la coalition, jusqu'à ce que l'OTAN prenne la relève en 2003.

Les stratèges canadiens étaient cependant d'avis que le rétablissement de la sécurité et la reconstruction de l'Afghanistan nécessiteraient la mise en œuvre d'une approche en trois volets, l'approche dite des « trois D », ou « pangouvernementale », intégrant défense, diplomatie et développement[2]. Cette approche découlait d'une nouvelle conception de la sécurité tant au Canada que dans le reste de la communauté internationale. On a compris que la sécurité était liée de manière intrinsèque aux questions de développement et ne se résumait plus seulement à se protéger contre des menaces extérieures[3].

Le rapport entre la sécurité et le développement est devenu de plus en plus évident au lendemain de la guerre froide, quand on s'est aperçu que la décadence économique, sociale et politique était à l'origine des conflits qui éclataient de par le monde. Une intervention militaire pouvait évidemment mettre fin à ces conflits, mais elle ne pouvait enrayer leurs causes profondes. Et inversement, le manque de sécurité gênait souvent les efforts de développement. La nature des activités des forces internationales appelées à intervenir dans ces conflits a commencé à changer. Les forces militaires ne se limitaient pas à des opérations de combat; elles s'adonnaient également à des activités humanitaires, par exemple distribuer les secours et participer à des projets de reconstruction.

L'intervention canadienne dans des États défaillants, tels que l'Afghanistan, nécessitait donc une approche générale qui considère non seulement les aspects militaires, mais aussi les initiatives de développement, et qui fasse appel à la diplomatie pour concilier les efforts des militaires et ceux des spécialistes du développement. Tout récemment, cette approche a intégré le savoir-faire d'autres ministères et organismes dans la mission en Afghanistan, d'où l'emploi du qualificatif « pangouvernementale » pour la décrire.

L'établissement d'une présence diplomatique. Lorsque le Canada a renouvelé sa contribution militaire en Afghanistan en 2003, en participant à la FIAS, il lui fallait avoir une présence diplomatique dans ce pays pour mieux contribuer à la stabilisation et à la reconstruction de la région[4]. Comme l'a expliqué à l'époque le chef d'état-major de la Défense du Canada : « Il doit y avoir une ambassade. J'ai besoin d'une ambassade pour entretenir des rapports avec ce gouvernement et si nous devons nous charger de la sécurité dans cet État émergent. »[5] Les intérêts canadiens pour la sécurité dans la région justifiaient donc l'ouverture d'une ambassade canadienne à Kaboul. Lors de l'ouverture de la mission, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Bill Graham, a déclaré : « Cette solide présence diplomatique nous permet de coopérer étroitement avec nos partenaires afghans et les membres résidants de la communauté internationale pour empêcher que le pays ne redevienne un refuge pour les terroristes. »[6] Bien que modeste au départ, l'ambassade du Canada à Kaboul compte actuellement une trentaine d'employés.

La diplomatie et les objectifs du Canada en matière de sécurité. Cette présence diplomatique devait faciliter de quatre façons l'atteinte des objectifs de sécurité du Canada en Afghanistan. Premièrement, les diplomates canadiens devaient œuvrer avec les militaires et les travailleurs de l'aide canadiens à l'établissement d'un climat de sécurité à Kaboul. Selon Christopher Alexander, premier ambassadeur du Canada en Afghanistan, les diplomates canadiens avaient pour rôle de nouer des relations avec les principaux intervenants en Afghanistan afin de s'assurer qu'ils appuient les initiatives de sécurité et de reconstruction, comme le désarmement des seigneurs de la guerre et les élections gouvernementales[7].

Deuxièmement, les diplomates canadiens ont aussi participé aux initiatives visant à améliorer les structures de gouvernance afghanes puisque, comme le pensaient le Canada et la communauté internationale, la stabilité à long terme de l'État afghan reposait sur la présence d'institutions politiques solides[8]. Cela devait cependant les amener à emprunter des modes d'action inusités. En 2005, par exemple, le chef d'état-major de la Défense, le général Hillier, qui avait commandé la FIAS à Kaboul, a mis sur pied l'Équipe consultative stratégique – Afghanistan (ECS-A),

chargée d'aider les fonctionnaires de l'État afghan à élaborer des programmes dans divers domaines, tels que la réforme de l'administration publique, l'égalité des sexes et le relèvement rural[9]. Composée de 15 membres et employés civils des Forces canadiennes, l'ECS-A, qui travaille en consultation avec l'ambassadeur du Canada en Afghanistan[10], démontre à quel point la diplomatie a évolué. Alors qu'elle se limitait traditionnellement à entretenir des relations avec les gouvernements étrangers, elle fait maintenant intervenir les militaires dans les États défaillants pour forger des liens tout en faisant profiter les projets civils de leur savoir-faire[11]. Les analystes désignent sous le nom de « diplomatie de défense » ce nouveau rôle joué par les militaires dans l'établissement de liens entre les États[12].

Troisièmement, en plus de travailler de concert avec les militaires à l'amélioration des structures de gouvernance, les diplomates canadiens devaient veiller à la coordination des efforts de développement du Canada, dans le cadre de l'approche pangouvernementale[13]. Il fallait pour cela harmoniser les objectifs des programmes et du financement de l'aide canadienne avec ceux, très importants, des militaires canadiens en matière de sécurité et de reconstruction. Les diplomates canadiens se sont aussi employés à coordonner les activités des travailleurs de l'aide canadiens faisant partie des divers organismes présents à Kaboul, dont des organisations non gouvernementales, des organisations humanitaires et des organismes des Nations Unies.

Quatrièmement, les diplomates canadiens devaient chercher à mobiliser la communauté internationale en faveur de la reconstruction de l'Afghanistan. L'ambassadeur canadien Christopher Alexander, par exemple, était parmi les auteurs du Pacte pour l'Afghanistan, un accord entre la communauté internationale et le gouvernement afghan jetant les bases de la coopération entre les parties dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance et du développement économique et social[14]. Le Pacte, signé par 27 pays, dont le Canada, au cours d'une conférence tenue à Londres en janvier 2006, fixait également des objectifs auxquels la communauté internationale devait se soumettre avant la fin de 2010.

Les initiatives diplomatiques à Kandahar. Lorsque la mission militaire canadienne s'est transportée de Kaboul à la province de Kandahar, dans le sud, la diplomatie canadienne a été mise à contribution pour atteindre les objectifs de sécurité du Canada dans cette région également. Au printemps 2005, le Canada a accepté de prendre le relais des membres de l'Opération américaine ENDURING FREEDOM dans la province de Kandahar et d'y former sa propre Équipe provinciale de reconstruction (EPR). Celle-ci avait pour but d'asseoir l'autorité du gouvernement afghan en assurant la sécurité, la reconstruction et l'amélioration des structures de gouvernance[15]. Elle se composait de membres des Forces canadiennes, d'un contingent de policiers en civil formé par la Gendarmerie royale du Canada et de représentants de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), et avait à sa tête un directeur politique issu du MAECI, travaillant en collaboration avec l'ambassade du Canada à Kaboul.

Le directeur politique était censé s'adonner à des activités comparables à celles des diplomates à Kaboul, dans le but d'accroître la sécurité et d'améliorer la gouvernance dans la province. Il devait établir et entretenir des relations avec les autorités gouvernementales en place et le conseil provincial élu, de même qu'avec les chefs tribaux et religieux et les guides d'opinion locaux, afin de s'assurer qu'ils appuient les efforts de sécurité et de reconstruction d'inspiration afghane[16]. Il devait aussi fournir au gouvernement afghan des avis ainsi qu'une analyse de la situation politique locale. Enfin, le directeur politique était responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de projets d'investissements du Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde, principalement dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité, de la réforme judiciaire, de l'engagement politique et tribal et du déminage.

L'Afghanistan au sommet des priorités de la politique étrangère du Canada : répercussions sur la diplomatie canadienne

La présence diplomatique accrue du Canada en Afghanistan est peut-être liée de manière intrinsèque aux objectifs de sécurité dans ce pays, mais elle commence aussi à démontrer le rôle central joué par la mission canadienne en Afghanistan dans la politique étrangère du Canada. Le gouvernement conservateur élu en février 2006 a fait de cette mission une des

priorités de la politique internationale du Canada. Il y voit non seulement une initiative nécessaire pour la sécurité du Canada, pour des raisons humanitaires et également pour s'acquitter de ses obligations à l'égard de ses alliés de l'OTAN, mais aussi une occasion de démontrer son leadership à l'échelle internationale. Comme l'a déclaré l'ancien ministre des Affaires étrangères en mars 2007 : « [...] quelques mots sur la politique étrangère du gouvernement. Cette politique est claire. Elle vise à restaurer le leadership du Canada dans le monde [...] Nos priorités sont de jouer un rôle de chef de file dans l'instauration de la paix et la reconstruction en Afghanistan. »[17]

Nominations diplomatiques. Pour que le Canada puisse démontrer son leadership en Afghanistan, il a dû apporter plusieurs changements sur le plan diplomatique. D'abord, les nominations diplomatiques en Afghanistan devaient mettre en évidence la priorité accordée par le gouvernement à sa mission dans ce pays[18]. En avril 2007, le gouvernement a donc confié à Arif Lalani, un diplomate chevronné, le rôle d'ambassadeur du Canada en Afghanistan, en plus de faire du poste de chef de mission à Kaboul une des fonctions les plus importantes au sein du corps diplomatique canadien.

Ensuite, les diplomates affectés dans la région devaient avoir les compétences nécessaires pour garantir une coordination efficace des activités militaires et des projets de développement et aussi pour bien représenter les intérêts du Canada. À cette fin, le gouvernement a fait appel au diplomate à la retraite Michel de Salaberry pour occuper les fonctions de coordonnateur civil principal dans la région de Kandahar, désignées maintenant sous le nom de représentant du Canada à Kandahar. Avec l'aide d'un personnel de soutien formé d'employés du MAECI, de Salaberry joue en fait le rôle de consul général en coordonnant les efforts des intervenants civils à Kandahar et en agissant comme représentant personnel de l'ambassadeur du Canada dans la région. De Salaberry a été recruté en raison de sa vaste expérience au Proche-Orient, puisqu'il a déjà été ambassadeur en Iran, en Jordanie et en Égypte.

Engagement dans la communauté internationale. Le Canada devait aussi mettre l'accent sur l'Afghanistan dans ses rapports diplomatiques avec la communauté internationale afin de renforcer son leadership sur la question. Les ambassadeurs et les hauts commissaires canadiens en poste à Washington, à Tokyo, à Delhi, à Berlin et à Londres ont donc reçu instruction de mettre l'Afghanistan au cœur de leurs relations diplomatiques avec leurs homologues étrangers[19]. Par exemple, les ambassades du Canada à l'étranger, qui se limitaient essentiellement auparavant à promouvoir la culture canadienne, ont été chargées d'organiser des conférences, des groupes d'études et des tables rondes portant sur la mission en Afghanistan.

Le Canada se sert aussi d'organismes multilatéraux pour mieux exercer son leadership sur la question. Ainsi, en juin 2007, il a insisté pour que l'Afghanistan soit au centre des discussions à l'occasion du Sommet Canada-UE, qui s'est soldé par la signature d'un accord de coopération entre le Canada et l'Europe sur la formation des forces policières en Afghanistan[20]. De même, dans une allocution devant l'Assemblée générale de l'ONU le 2 octobre 2007, le ministre des Affaires étrangères Maxime Bernier a proposé la nomination en Afghanistan d'un nouvel envoyé spécial de l'ONU de haut vol, afin d'insister sur l'importance de la mission de l'ONU et d'appuyer les efforts diplomatiques, militaires et de développement du Canada dans ce pays[21].

Changements organisationnels. Le gouvernement du Canada a apporté des changements au niveau bureaucratique afin que la diplomatie canadienne réussisse à mettre de l'avant la priorité stratégique de la mission en Afghanistan. En mai 2007, il a créé un nouveau groupe de travail sous la direction du MAECI et placé à sa tête David Mulroney, nommé sous-ministre délégué des Affaires étrangères et coordonnateur interministériel pour l'Afghanistan. Puisque M. Mulroney occupait jusqu'alors les fonctions de conseiller stratégique du premier ministre en matière de politique étrangère et de défense au Bureau du Conseil privé, son passage au MAECI témoignait de l'importance accordée par le gouvernement à la mission en Afghanistan[22]. En créant ce nouveau groupe de travail (voir la figure 1), le gouvernement conférait du coup au MAECI un rôle de premier plan dans l'élaboration des politiques concernant l'Afghanistan.

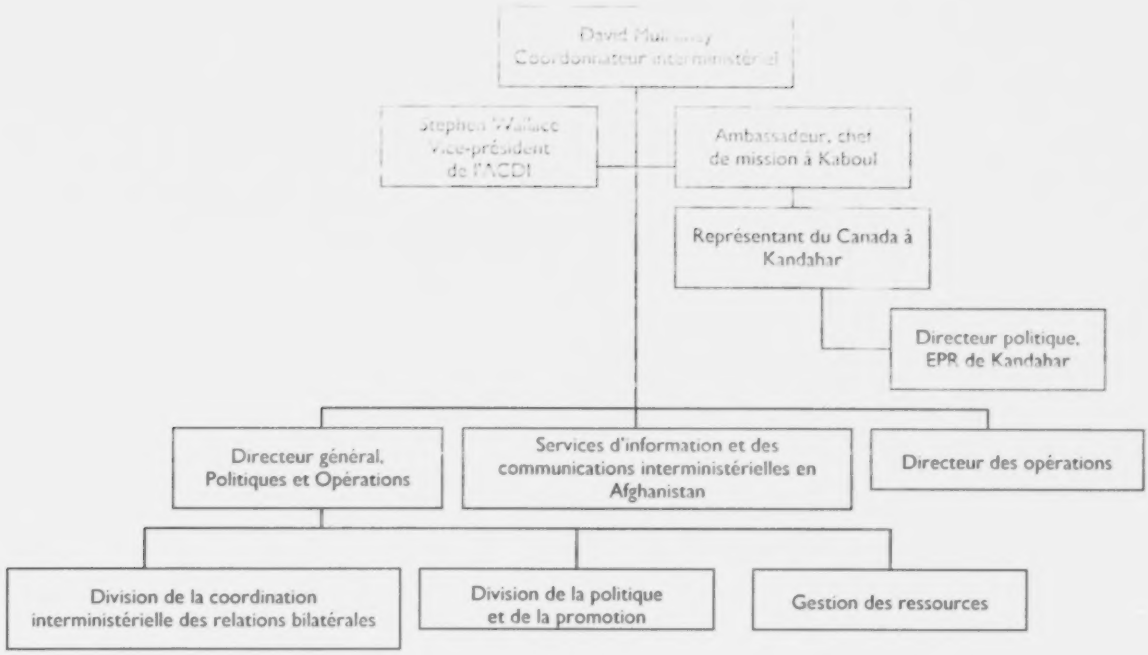


Figure 1 : Structure du Groupe de travail sur l'Afghanistan

Même s'il existait déjà un groupe semblable au sein du MAECI, le groupe de travail sur l'Afghanistan avait pour mandat précis d'harmoniser davantage les initiatives de développement et les actions diplomatiques et militaires du Canada en Afghanistan, ainsi que de formuler des politiques et des objectifs communs pour la mission canadienne dans ce pays[23]. Outre son travail de coordination des politiques du Canada à l'égard de l'Afghanistan, en collaboration avec l'ACDI et le MDN, le groupe devait appuyer dans leurs tâches les diplomates canadiens sur place, notamment gérer et simplifier leur charge de travail et veiller à ce qu'ils ne perdent jamais de vue les objectifs stratégiques généraux du Canada.

Les défis pour la diplomatie canadienne en Afghanistan

Sécurité. La démarche diplomatique en pleine évolution du Canada en Afghanistan se heurte encore à plusieurs obstacles. Essentiellement, la situation explosive qui existe dans ce pays continue de gêner le travail des diplomates canadiens. En raison des affrontements qui font toujours rage dans le sud, les diplomates dans cette région courent constamment le risque de se faire attaquer par les insurgés. Qu'on songe seulement au premier directeur politique de l'Équipe provinciale de reconstruction du Canada, Glyn Berry, qui a succombé à un attentat à la voiture piégée en janvier 2006, à un kilomètre seulement de la zone défendue par l'EPR. Depuis ce temps, le personnel non militaire est resté confiné la majeure partie du temps dans le périmètre de sécurité des bases militaires à Kandahar. Gavin Buchan, l'actuel directeur politique de l'EPR de Kandahar, a dit qu'il aimerait bien aller chaque jour rencontrer les gens dans la rue pour discuter avec eux, mais que cela lui est impossible pour l'instant et qu'il ne pense pas pouvoir le faire dans un avenir prévisible[24].

L'absence de sécurité a grandement limité la contribution des diplomates canadiens à la mission en Afghanistan, forçant certaines unités des Forces canadiennes, telles que l'Équipe de coopération civilo-militaire, à assumer certaines fonctions diplomatiques, comme obtenir l'adhésion à des projets de reconstruction à Kandahar et travailler à la mise en branle de ces projets. Or, la prédominance de la diplomatie de défense peut aussi s'avérer problématique. Comme l'a déclaré carrément le général Rick Hillier, chef d'état-major de la Défense : « Le Canada a sa stratégie des trois D, dont la responsabilité échoit entièrement aux militaires. »[25]

La coordination de l'approche pangouvernementale. La deuxième difficulté majeure à laquelle se heurtent les diplomates canadiens se situe au niveau de la coordination des projets de développement et des initiatives militaires et diplomatiques. La différence de mentalité entre les divers organismes en présence constitue un des principaux obstacles a surmonter[26]. Par exemple, les Forces canadiennes préconisent les projets de reconstruction qui ont un impact rapide pour répondre aux besoins des Afghans, alors que l'ACDI préfère un engagement à plus long terme, notamment dans le domaine de la gouvernance, même si les effets de cette stratégie ne sont pas nécessairement visibles à court terme. De même, l'ACDI pense qu'on devrait laisser les Afghans mener à bien les projets d'aide, dans l'intérêt de la prise en charge locale, tandis que les militaires souhaitent que les projets de reconstruction soient associés directement au Canada, afin d'inciter la population locale à appuyer les troupes canadiennes déployées dans la province de Kandahar. Pour assurer une meilleure cohésion sur le plan stratégique, les diplomates canadiens doivent trouver le moyen de concilier les différents points de vue des représentants de l'ACDI et des officiers des Forces canadiennes qui travaillent ensemble à Kandahar et à Kaboul.

La variation des liens hiérarchiques est un autre facteur qui gêne les diplomates dans leurs efforts relatifs à la mise en pratique de l'approche pangouvernementale. L'ambassadeur du Canada est certes le chef officiel de la mission, sauf que certains groupes opérationnels militaires, tels que l'ECS-A, qui accomplissent des tâches diplomatiques normalement réservées à des civils, font partie de la structure de commandement des Forces canadiennes. Même si ces groupes travaillent « en consultation » avec l'ambassadeur, leurs liens hiérarchiques demeurent ambigus, d'autant plus que l'ECS-A, par exemple, a pour fonction de soutenir le gouvernement afghan, si bien que ses activités lui sont dictées par ce dernier, et non par l'ambassade du Canada à Kaboul.

La situation est encore plus complexe dans le cas de l'EPR de Kandahar. Même si celle-ci se compose de diplomates, de militaires et de spécialistes du développement canadiens, elle fait partie de la structure de commandement de l'OTAN, dont relève la FIAS. C'est donc dire que les activités et les priorités de l'EPR sont déterminées par le Comité directeur du Commandement régional de la FIAS, dont font partie d'autres pays membres de l'OTAN qui participent à la mission. Le directeur politique peut faire valoir et défendre les intérêts du Canada au sein de ce comité, mais, assujetti à la volonté de l'ensemble des membres du comité, il lui est impossible de déterminer librement les priorités et les activités de l'EPR de Kandahar[27]. Les diplomates canadiens doivent s'assurer aussi que l'EPR respecte les objectifs généraux de la mission de la FIAS, et non pas seulement les priorités du Canada en matière de défense et de développement.

Perspectives d'avenir

Puisque l'Afghanistan devrait figurer pour un certain temps au sommet des priorités du Canada en matière de politique étrangère, la diplomatie canadienne y sera vraisemblablement à l'œuvre au-delà de 2010, l'année qui marquera la fin de l'engagement du Canada dans le cadre du Pacte pour l'Afghanistan. Le 12 octobre 2007, le premier ministre Harper a constitué le Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan et l'a chargé d'évaluer les différentes options stratégiques possibles pour l'orientation future de la mission canadienne[28]. En janvier 2008, le Groupe d'experts a présenté son rapport, dans lequel il a recommandé que « le Canada adopte sur le plan diplomatique une position plus ferme et plus rigoureuse au sujet de l'Afghanistan et des acteurs régionaux. »[29]

Plusieurs des recommandations du Groupe d'experts concernant la diplomatie canadienne cadrent avec les tentatives actuelles du gouvernement visant à accroître ses initiatives d'ordre diplomatique à l'égard de l'Afghanistan. En premier lieu, le Groupe recommande au premier ministre non seulement de s'adjoindre un groupe de travail à plein temps sur l'Afghanistan, mais aussi d'établir une stratégie globale pour orienter la politique étrangère canadienne en Afghanistan et d'assurer une plus grande surveillance de sa coordination et de sa mise en œuvre[30]. En deuxième lieu, le Groupe d'experts propose que le Canada insiste sur l'adoption d'une stratégie politico-militaire globale pour la FIAS, ainsi que sur l'amélioration de la structure organisationnelle de la mission[31]. Il recommande aussi que le Canada entreprenne des démarches énergiques auprès des pays voisins de l'Afghanistan, notamment le Pakistan, afin

de réduire les risques d'instabilité dans la région[8]. En outre, il suggère que le Canada préconise la nomination d'un responsable civil de haut rang représentant le Secrétaire général des Nations Unies, afin d'assurer une plus grande cohérence des efforts civils et militaires en Afghanistan.

Enfin, le Canada devrait, selon le Groupe d'experts, mettre en œuvre des moyens diplomatiques pour encourager le gouvernement afghan à travailler « à la réconciliation politique dans le pays »[9]. En pratique, une telle réconciliation pourrait vouloir dire négocier entre autres avec les Talibans. De fait, le président afghan Hamid Karzaï a, au cours des derniers mois, offert aux Talibans une place au sein du gouvernement en échange de négociations en vue d'un cessez-le-feu. Cette dernière recommandation du Groupe d'experts visant la diplomatie canadienne pourrait poser problème dans le cadre de la politique canadienne en Afghanistan : dans le passé le gouvernement canadien s'est fermement opposé à des négociations avec les Talibans en raison de leur propension à recourir à la violence et de leur statut d'organisation terroriste hors la loi.

Gerald Schmitz
Karin Phillips
Division des affaires politiques et sociales
Le 4 février 2008

SOURCES

1. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), « Le Canada en Afghanistan – Jeter des ponts en Afghanistan », *Regard sur le monde*, n° 20, automne 2003 (http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-magazine/issue20/01-title-fr.asp, consulté le 18 octobre 2007).
2. *Ibid.*
3. Gouvernement du Canada, *Diplomatie : Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, 2005 (http://geo.international.gc.ca/cip-pic/IPS/IPS-Diplomacy6-fr.aspx?lang_update=1, consulté le 6 octobre 2007).
4. MAECI (2003).
5. Lee Berthiaume, « The Three-D Approach is Here to Stay », *Embassy*, n° 178, 31 octobre 2007, p. 5 [traduction].
6. MAECI (2003).
7. Michel Cormier, « Indepth: A World of Difference: Christopher Alexander (Canada's Ambassador to Afghanistan) », *CBC News Online* (www.cbc.ca/news/background/world/alexander.html, consulté le 29 octobre 2007).
8. James Fox, « The diplomatic stake: Supporting Sustainable Change », *Vanguard*, janvier 2006 (www.vanguardcanada.com, consulté le 29 octobre 2007).
9. Gouvernement du Canada, « Opération Argus » ([illegible], consulté le 3 novembre 2007).
10. *Ibid.*
11. Andrew Cottey et Anthony Forster, *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 5.
12. *Ibid.*
13. MAECI, « Diplomatie - Notre représentant à Kaboul », *Regard sur le monde*, n° 20, automne 2003 (http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-magazine/issue20/02-title-fr.asp, consulté le 18 octobre 2007).
14. Matthew Fisher, « Diplomat back in Kabul », *The Leader-Post*, 11 février 2006, p. F8.
15. Ministère de la Défense nationale, « Les activités de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar » (http://www.forces.gc.ca/site/kprt-eprk/act_f.asp, consulté le 1er novembre 2007).
16. *Ibid.*
17. MAECI, « Notes pour une allocation de l'honorable Peter Mackay, ministre des Affaires étrangères et ministre de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international », 20 mars 2007 (http://w01.international.gc.ca/minpub/Publication.aspx?isRedirect=True&publication_id=384998&Language=F&docnumber=2007/13, consulté le 9 octobre 2007).
18. David Mulroney répond aux questions de Robert Parkins et de Chris Thatcher, « Common Narrative: Canada's integrated approach to Afghanistan », *Vanguard*, juillet 2007 (www.vanguardcanada.com, consulté le 7 novembre 2007).
19. Doug Saunders, « Reckoning the Hidden Harper: How He is Redrawing the Political Map, at Home and Abroad: Stephen's man in London and the new tough-love diplomacy », *The Globe and Mail*, 10 mars 2007.
20. Mulroney, « Common Narrative: Canada's integrated approach to Afghanistan » (2007).
21. MAECI, « Notes pour une allocation du ministre des Affaires étrangères, l'honorable Maxime Bernier, à l'Assemblée générale des Nations Unies », 2 octobre 2007 (http://www.canada-afghanistan.gc.ca/cip-pic/afghanistan/library/sp_mfa_021007-fr.asp, consulté le 3 novembre 2007).
22. David Mulroney, « Canada in Afghanistan: From Collaboration to Integration », 9 mai 2007 (http://www.igloo.org/ciia/download/Branches/national/afghanis/davidmul, consulté le 13 novembre 2007).
23. *Ibid.*
24. Taylor Owen et Patrick Travers, « Can Canada Reconcile its defence, diplomacy and development objectives in Afghanistan? », *The Walrus*, 11 octobre 2007 (www.walrusmagazine.com, consulté le 11 octobre 2007).
25. Berthiaume (2007), p. 2 [traduction].
26. Janice Gross Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar*, Viking Press, Toronto, 2007, p. 272 et 273.
27. Touko Piiparinen, « A Clash of Mindsets? An Insider's Account of Provincial Reconstruction Teams », *International Peacekeeping*, vol. 14, n° 1, janvier 2007, p. 152.

28. Gouvernement du Canada, *Le Premier ministre Harper annonce la création d'un groupe consultatif indépendant sur la mission en Afghanistan*, communiqué, 12 octobre 2007 (http://www.independent-panel-independant.ca/press_07010_fr_nr.html, consulté le 14 novembre 2007).

29. Canada, Groupe d'experts sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, Rapport final, janvier 2008, p. 45 (http://www.independent-panel-independant.ca/pdf/Afghan_Report_web_f.pdf, consulté le 31 janvier 2008).

30. *Ibid.*, p. 39.

31. *Ibid.*, p. 12.

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*

Library of Parliament Bibliothèque du Parlement
INFOSERIE

Afghanistan : La mission militaire canadienne

DANS LE DISCOURS DU TRÔNE[1] INAUGURANT LA deuxième session de la 39e législature canadienne, le gouvernement a dit vouloir prolonger la mission canadienne en Afghanistan jusqu'en 2011, en précisant cependant que tout déploiement militaire futur ferait l'objet d'un vote au Parlement.

L'opération ATHENA[2] constitue le volet militaire de la mission pangouvernementale du Canada en Afghanistan. Il s'agit de la participation canadienne, au moyen d'un ensemble de capacités militaires appelé Force opérationnelle interarmées–Afghanistan (FOI-AFG), à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS)[3] composée de militaires de 37 pays. La FIAS agit avec l'accord de l'ONU, à l'invitation du gouvernement afghan et sous la direction opérationnelle de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). La FOI-AFG aide les forces nationales de sécurité afghanes, à savoir l'armée et la police nationales afghanes, à établir un environnement sécuritaire dans l'ensemble de la province de Kandahar, afin de faciliter l'aide à la reconstruction et au développement.

Au moment de la rédaction du présent document, 71 soldats et un diplomate canadiens avaient été tués en Afghanistan et quelque 243 membres des Forces canadiennes (FC) y avaient été blessés. Les nombreuses préoccupations exprimées au sujet du nombre grandissant de pertes au sein des troupes ont suscité un débat sur l'avenir de la mission canadienne en Afghanistan. Il s'agissait surtout de déterminer s'il y aurait lieu de mettre fin complètement à la mission, soit immédiatement ou en février 2009, et advenant qu'elle se poursuive, si elle devrait inclure la participation à des combats.

Le premier ministre a réuni dernièrement un groupe de personnes éminentes de haut niveau, sous la présidence de l'honorable John Manley, afin d'examiner différentes options qui s'offrent au Canada quant à l'avenir de sa mission[4]. Quatre options sont proposées au départ, mais le groupe pourra se pencher également sur d'autres options. Toutes les options étudiées auront vraisemblablement une incidence sur la composante militaire de la mission. Le groupe doit remettre son rapport en janvier 2008.

Historique

Au début d'octobre 2001, pour la première fois dans l'histoire de l'OTAN, le Conseil de l'Atlantique Nord (l'organe principal de décision de l'OTAN), en réaction aux attentats du 11 septembre survenus aux États-Unis, a invoqué l'article 5 du Traité de Washington, qui engage tous les alliés à intervenir en cas d'attaque contre l'un d'entre eux.

Quelques jours plus tard, le premier ministre Chrétien annonçait la participation d'unités militaires canadiennes à la coalition internationale constituée pour faire échec au terrorisme. Le Canada a été le premier pays de la coalition, après les États-Unis, à envoyer des navires de guerre sur le théâtre d'opérations du sud-ouest asiatique pour y pourchasser les dirigeants talibans et ceux d'Al-Qaïda. Au plus fort des opérations, en janvier 2002, le groupe opérationnel naval du Canada comprenait six navires de guerre et près de 1 500 marins. En novembre et décembre 2001, des avions de transport à long rayon d'action et deux aéronefs de surveillance et de patrouille maritime ont été déployés pour effectuer du travail de reconnaissance et de surveillance.

Le Canada a aussi envoyé un groupe tactique d'infanterie d'environ 1 250 soldats à Kandahar en janvier 2002, pour faire partie d'une force opérationnelle américaine. En plus d'assurer la sécurité à l'aérodrome de Kandahar, les troupes canadiennes ont mené des opérations contre Al-Qaïda et les forces talibanes. Quatre soldats canadiens ont été fauchés par un tir ami en provenance d'un aéronef américain. Des tireurs d'élite des FC se sont vu remettre des décorations militaires américaines pour leur compétence au combat. Le groupe tactique est revenu au Canada en juillet 2002 et n'a pas été remplacé.

Les FC n'en avaient pas terminé en Afghanistan puisque, en août 2003, un important contingent

(environ 1 700 soldats) y était déployé pour servir au sein de la FIAS. Pendant près de deux ans, le Canada a fourni des troupes et l'élément de commandement d'une Brigade multinationale, chargée d'aider à rétablir la sécurité à Kaboul. Le major-général Andrew Leslie a été commandant en second de la FIAS en 2003. Il a été suivi du lieutenant-général Rick Hillier, qui a lui-même commandé la FIAS de février à août 2004. Pendant cinq rotations consécutives de six mois, les troupes canadiennes ont effectué des patrouilles à pied, des missions de surveillance dans tout le secteur placé sous la responsabilité de la FIAS et des incursions armées dans des caches d'armes illégales, en plus de faciliter les élections provinciales, nationales et présidentielles. Trois soldats canadiens ont péri au combat pendant cette période.

Des éléments des FC affectés à Kaboul ont été envoyés à Kandahar, ancien bastion des Talibans, en août 2005, afin de prendre la relève des Américains au sein de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar. En février 2006, le brigadier-général canadien David Fraser prenait le commandement de la Brigade multinationale dans le Commandement régional Sud. Il était accompagné d'un groupe tactique d'infanterie canadien ayant pour mission de chasser les Talibans de la province de Kandahar afin d'y créer un environnement sécuritaire. Ces troupes ont passé presque toute leur période de service à livrer des combats pour délivrer Kandahar de la menace talibane et vaincre les concentrations d'insurgés armés sur l'ensemble du territoire de la province de Kandahar. Un diplomate et 36 soldats canadiens ont été tués en 2006.

Entre-temps, la FIAS a étendu sa zone de responsabilité en remplaçant à leur départ les forces affectées à l'opération américaine ENDURING FREEDOM. Le 31 juillet 2006, les troupes canadiennes, actuellement déployées dans toute la province de Kandahar, ont à nouveau relevé de la FIAS.

Le mandat actuel du Canada sur le plan militaire en Afghanistan

La FOI-AFG a son quartier général à l'aérodrome de Kandahar, comme près de 9 000 autres soldats venus de différents pays. Son secteur de responsabilité opérationnelle englobe toute la province de Kandahar. Vingt-huit autres soldats canadiens ont trouvé la mort en Afghanistan en 2007.

Installé lui aussi à l'aérodrome de Kandahar, le quartier général du Commandement régional Sud de la FIAS dirige les opérations militaires de la FOI-AFG destinées à créer un environnement sûr dans toute la province de Kandahar, à appuyer le travail de l'armée et de la police nationales afghanes et à étendre l'autorité du gouvernement afghan dans la province de Kandahar. Le commandant actuel de la FOI-AFG, le brigadier-général Guy Laroche, assume à la fois le commandement national et le commandement opérationnel des différents éléments des FC en Afghanistan, au nom du chef d'état-major de la Défense. Le brigadier-général Laroche exerce le commandement national pour tout ce qui touche la politique nationale, l'administration et la discipline. Sur le plan opérationnel, le Canada a accepté sans réserve de soumettre ses forces à l'autorité de la FIAS (OTAN). Le brigadier-général Laroche reçoit donc ses instructions opérationnelles du commandant du Commandement régional Sud de la FIAS[5].

Le groupe tactique. Un groupe tactique d'environ 1 300 soldats, composé d'un bataillon d'infanterie auquel se sont greffés bon nombre d'éléments provenant d'autres unités militaires de différentes parties du Canada, constitue le fer de lance de la mission. Il comprend un escadron de chars de bataille, une batterie d'artillerie, une troupe blindée de reconnaissance, un escadron de génie de combat et une unité de véhicules aériens tactiques téléguidés.

En collaboration avec les autres composantes de la FIAS, le groupe tactique aide l'Armée nationale afghane à sécuriser la province de Kandahar et à y éliminer les concentrations d'insurgés armés. Étant de la plupart des combats, c'est lui qui a subi le plus de pertes. Ceux qui voudraient qu'on mette fin à la mission de combat réclament essentiellement le retrait du groupe tactique. Or, si cela devait avoir lieu, il faudrait qu'un groupe équivalent d'un autre pays assume les fonctions de sécurité à sa place, car personne ne s'attend à ce que l'armée ou la police afghanes soient en mesure de remplir seules ces fonctions dans un avenir rapproché. Au cours des audiences du Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes sur la mission militaire du Canada en Afghanistan[6], pas un seul témoin ne croyait à la possibilité de garantir un niveau de sécurité suffisant dans l'ensemble de la

province de Kandahar d'ici février 2009, quand bien même la FOI-AFG resterait sur place jusqu'en [illegible]

L'Équipe provinciale de reconstruction. Un autre élément important de la FOI-AFG est l'Équipe provinciale de reconstruction (EPR) de Kandahar, une des 25 équipes provinciales de la FIAS à l'œuvre en Afghanistan. L'EPR regroupe près de 350 personnes, dont des membres des FC, un directeur politique d'Affaires étrangères et Commerce international Canada, trois agents de développement de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), deux agents du Service correctionnel du Canada et neuf policiers en civil placés sous la direction de la Gendarmerie royale du Canada.

Une compagnie d'infanterie assure la sécurité des membres de l'EPR, qui comprend aussi d'autres éléments militaires, dont des effectifs de la police militaire, des gestionnaires de projets militaires, du personnel de coopération civilo-militaire ainsi que du personnel médical et de soutien. La compagnie d'infanterie veille à la protection des membres de l'équipe affectés à la reconstruction et au développement pendant qu'ils vaquent à leurs occupations aux quatre coins de la province. Elle doit parfois engager le combat, mais à un niveau plus local que le groupe tactique. Cela n'a pas empêché les insurgés et les engins explosifs improvisés de faire des victimes parmi le personnel militaire de l'EPR.

L'EPR aide à renforcer l'autorité du gouvernement afghan dans la province de Kandahar et facilite la prestation d'aide à la reconstruction et au développement fournie par différents donneurs ou entrepreneurs étrangers. L'Agence américaine de développement international (USAID) est notamment représentée au sein de l'EPR, tout comme le ministère afghan de l'Intérieur. Il est important de savoir également que l'EPR cherche à renforcer la *capacité* afghane, au lieu de faire le travail elle-même, en donnant un caractère afghan à tous les projets. Des spécialistes de l'Équipe vont s'enquérir auprès des *djirgas* (ou *chouras*) – des groupes d'anciens du village – des désirs et des besoins de la population afghane. Elle travaille ensuite à faciliter le travail des Afghans.

Certaines des options soumises au comité Manley comportent une réorientation des efforts vers la reconstruction et le développement. Quoi qu'il en soit, toute augmentation du personnel de reconstruction et de développement nécessitera une hausse proportionnelle de l'effectif militaire chargé de sa sécurité.

L'Équipe de liaison et de mentorat opérationnel. Depuis le début de 2006, l'Équipe de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO) conseille, encadre et aide les unités de l'Armée nationale afghane dans la province de Kandahar. Pour l'heure, l'ELMO se compose d'environ 150 membres des FC, qui s'occupent de la formation d'un millier de soldats afghans qui appartiennent à la 1re brigade du 205e corps et sont répartis en trois kandaks (bataillons) composés chacun d'environ 350 militaires. Des éléments des FC prêtent aussi main-forte aux policiers canadiens venus en Afghanistan former les policiers de l'endroit. Les mentors canadiens accompagnent leurs protégés de l'Armée nationale au cours de leurs opérations contre les insurgés.

L'objectif principal de l'ELMO est de faire en sorte que l'armée et la police nationales puissent un jour se charger elles-mêmes d'assurer la sécurité et la stabilité dans les différentes localités de la province de Kandahar et d'y étendre l'autorité légitime du gouvernement afghan. Une fois que les forces militaires et policières afghanes seront en mesure de se débrouiller seules, les FC pourront cesser d'accomplir leur rôle important de formation.

L'une des options sur lesquelles se penchera le comité Manley consiste notamment à améliorer la formation offerte. Dans le dernier discours du Trône, on faisait état de l'utilité de prolonger le mandat de l'ELMO jusqu'en 2011, conformément au Pacte pour l'Afghanistan[7], dont le Canada est signataire.

Commandement de la transition conjointe de la sécurité. Une trentaine de membres des FC servent au sein du Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan (Combined Security Transition Command–Afghanistan ou CTSC-A)[8], dirigé par les États-Unis. De concert avec le gouvernement afghan et la communauté internationale, le CSTC-A planifie, programme et met en œuvre des réformes des structures, de l'organisation, de l'institution et de la gestion des forces de sécurité nationales de l'Afghanistan. Le CSTC-A ne fait pas partie de l'OTAN, étant plutôt un organisme financé par les États-Unis et agissant sous le régime du Pacte

pour l'Afghanistan. Les FC ont aussi affecté 15 militaires à la formation du personnel de l'Armée afghane au Détachement canadien du Centre d'entraînement national afghan (DETCA CENA), à Kaboul.

Équipe consultative stratégique. Depuis septembre 2005, les FC mettent à la disposition du gouvernement afghan une équipe chargée d'offrir un soutien en matière de planification stratégique aux hauts fonctionnaires afghans. L'équipe est un organisme canadien, et non une création de l'OTAN. Elle se compose de 15 membres des FC et d'un agent de l'ACDI, lequel est chargé de conseiller en matière de développement. Bien qu'il s'agisse d'une unité militaire indépendante, relevant selon la loi du chef d'état-major de la Défense, l'équipe travaille en consultation avec l'ambassadeur canadien Arif Lalani, ainsi qu'avec le chef de la coopération et un représentant supérieur du gouvernement afghan. Les planificateurs des FC sont intégrés dans les ministères et les organismes du gouvernement afghan avec lesquels ils collaborent, et sont dirigés par les Afghans.

Éléments de soutien de la FOI-AFG. La FOI-AFG reçoit le soutien d'un certain nombre d'éléments et d'employés de soutien au quartier général, dont ceux des services auxiliaires de santé, de l'Élément de commandement national (300 personnes) et de l'Élément de soutien national (300 personnes également). Près de 100 Canadiens occupent différents postes dans d'autres quartiers généraux de la FIAS à Kandahar et à Kaboul. Il y a aussi, installée ailleurs en Asie du sud-ouest, une Base de soutien des opérations constituée de 250 personnes. Un retrait du groupe tactique, advenant la réorientation de la mission, pourrait entraîner une réduction des éléments de soutien nationaux.

Enjeux

Le comité Manley. Le comité Manley devra se pencher sur les quatre options suivantes, mais rien ne l'empêche d'examiner également d'autres options valables :

- *Option 1 : Poursuivre la formation des policiers et des soldats afghans dans le but de créer une force de sécurité autonome.* On a déjà commencé, et on prévoit accroître la taille des EMO pour les prochaines rotations.
- *Option 2 : Se concentrer sur la reconstruction de Kandahar et laisser une autre force étrangère assumer les principales responsabilités en matière de sécurité.* En gros, le groupe tactique canadien céderait la place à un équivalent étranger, ce qui nécessiterait sans doute des négociations délicates avec l'OTAN.
- *Option 3 : Poursuivre les efforts de reconstruction et de sécurité dans d'autres régions de l'Afghanistan.* Il faudrait pour cela obtenir l'accord de l'OTAN et coordonner le déplacement des troupes canadiennes avec le déploiement d'autres contingents nationaux déjà en place. Des options secondaires sont aussi envisageables, par exemple assumer la responsabilité d'une toute nouvelle région, remplacer un contingent national déjà sur le terrain ou prendre place parmi des contingents nationaux déjà à l'œuvre en Afghanistan.
- *Option 4 : Retirer complètement les soldats canadiens après février 2009, en n'en laissant que quelques-uns pour assurer la sécurité des diplomates.* Cette option, laissée à l'entière discrétion du gouvernement canadien, mettrait fin à la participation du Canada à la FIAS.

Réserves. Tout au long de 2007, le Canada a exprimé son mécontentement au sujet des réserves émises par certaines nations membres de la FIAS en vue d'éviter que leurs forces ne soient redéployées pour prêter main-forte à d'autres contingents nationaux, comme celui du Canada, qui sont plus exposés au combat dans les provinces du Sud. Il faudra se demander si certaines des options à l'étude quant à l'avenir de la mission n'auront pas pour effet de refouler le Canada au rang des pays qui, par l'imposition de réserves malheureuses relativement à l'utilisation de leurs troupes, ne seront pas en mesure de venir en aide à leurs alliés et partenaires de l'OTAN.

Principal objet du débat. Le débat sur la mission a surtout porté sur la date de rapatriement des troupes canadiennes. Il n'a été que très rarement question du besoin très important d'établir des objectifs précis. Les engagements pris par le Canada à

l'égard des Afghans, au moment de la signature par le Canada du Pacte pour l'Afghanistan, ont très peu retenu l'attention également. Dans son rapport d juin 2007, le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes est d'avis qu'une bonne planification stratégique consiste d'abord à fixer l'objectif après mûre réflexion et à établir ensuite une stratégie et un plan de campagne; autrement dit, on devrait, au cours des prochaines discussions, s'intéresser aux objectifs et à la stratégie, et non seulement aux délais[9].

Jim Cox
Division des affaires politiques et sociales
Le 6 novembre 2007

SOURCES

1. Gouverneure générale du Canada, *Un leadership fort, un Canada meilleur*, discours du Trône, 2e session, 39e législature, 16 octobre 2007 (http://www.sft-ddt.gc.ca/grfx/docs/sftddt-f.pdf).
2. Défense nationale, *Les Forces canadiennes en Afghanistan*, site Web (http://www.forces.gc.ca/site/afghanistan/index_f.asp).
3. OTAN, *Force internationale d'assistance à la sécurité*, site Internet ([illegible]).
4. Bureau du premier ministre, « Le premier ministre Harper annonce la création d'un groupe [illegible] sur la mission en Afghanistan », communiqué, 12 octobre 2007 ([illegible]).
5. Le major-général britannique Page. Le commandant adjoint est [illegible] Notons également qu'un autre brigadier-général canadien, Jim Ferron, est à la tête du personnel du renseignement au quartier général de la FIAS, à Kaboul.
6. Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes, *Les Forces canadiennes en Afghanistan*, rapport, 1re session, 39e législature, juin 2007 (http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10470&Lang=2&SourceId=214330).
7. Conférence de Londres sur l'Afghanistan, *Le Pacte pour l'Afghanistan*, Londres, 31 janvier au 1er février 2006 (http://www.ands.gov.af/ands/I-ANDS/afghanistan-compacts-p1.asp).
8. Le brigadier-général canadien Dennis Tabbernor occupe actuellement les fonctions de commandant général adjoint du CSTC-A, Développement des forces armées, au quartier général du CSTC-A à Kaboul. Il est entouré d'un petit nombre de membres des FC.
9. Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes (2007), p. 65.

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

INFOSÉRIE

Afghanistan : Les militaires et les traumatismes liés au stress opérationnel

DIVERSES MESURES SONT PRISES AVANT, PENDANT et après une période de service en Afghanistan afin d'aider les membres des Forces canadiennes (FC) à s'ajuster aux effets psychologiques de leur travail. À la suite d'un déploiement, certains soldats risquent de subir un « traumatisme lié au stress opérationnel », une expression non médicale qu'utilisent les FC pour décrire « toute difficulté psychologique persistante, y compris l'anxiété, la dépression et le syndrome de stress post-traumatique (SSPT), résultant des tâches opérationnelles effectuées par les hommes et les femmes des FC »[1]. Le présent document porte sur quelques-unes des mesures prises pour atténuer les traumatismes liés au stress opérationnel quand les soldats rentrent au Canada.

Décompression dans un tiers lieu

Après une période de service en Afghanistan, nombre d'unités des Forces canadiennes font un séjour de quelques jours à Chypre avant de rentrer au Canada[2]. Cette « décompression dans un tiers lieu » présente un contraste avec l'approche suivie habituellement dans les années 1990, quand les soldats quittaient la Bosnie ou un autre théâtre d'opérations outre-mer à bord d'un vol direct pour le Canada. Ainsi, en quelques heures seulement, ils passaient d'un pays ravagé par les conflits au train-train de la vie normale à la maison. Beaucoup qui ont vécu cette transition brutale ont trouvé bien plus difficile que prévu la réintégration dans le milieu familial.

En 2002, quand le Canada a envoyé pour la première fois des soldats en Afghanistan (Opération APOLLO), le ministère de la Défense nationale a accepté la proposition du commandant d'unité, le lieutenant-colonel (devenu colonel) Patrick Stogran, de prévoir une halte avant le retour à la maison[3]. Se souvenant de ses difficultés de réintégration à son retour de Bosnie, il avait compris qu'il fallait une période de transition au sortir du théâtre des opérations[4]. Ainsi, les soldats qui rentraient au Canada plus tard en 2002 ont d'abord passé quelques jours sur l'île de Guam, dans l'océan Pacifique. Pendant leur séjour, ils ont assisté à des exposés sur la réintégration dans le milieu familial et au travail, la gestion de la colère et la sensibilisation au risque de suicide, et ils ont aussi pu se reposer un peu.

Certains soldats et leur famille étaient mécontents de retarder les retrouvailles, mais bon nombre ont reconnu par la suite les avantages d'une transition graduelle. Au début, l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes doutait aussi de l'intérêt de cette transition, mais il s'y est rallié, comme en témoigne son rapport de 2004 sur la décompression dans un tiers lieu[5], destiné à aider les officiers supérieurs à décider s'il doit y avoir une période de décompression dans un tiers lieu après un déploiement.

Comme la situation en Afghanistan était jugée moins dangereuse en 2003, les officiers supérieurs ont décidé qu'une période de décompression à l'extérieur du Canada n'était plus utile pour certains soldats déployés. Depuis, cependant, on a graduellement repris la décompression dans un tiers lieu pour les soldats sortant d'Afghanistan, mais à Chypre dorénavant, plutôt que sur l'île de Guam. Ainsi, pendant l'été 2006, quelque 1 450 soldats, provenant surtout du Secteur de l'Ouest de la Force terrestre, ont passé cinq jours à Chypre à la fin de leur rotation. En plus de participer à des activités récréatives, ils ont assisté à des séances de leur choix sur la santé mentale portant sur des questions comme la verbalisation suivant un incident critique, les saines relations et les façons de composer avec le stress et la colère. Certains soldats ont profité de l'occasion pour obtenir des conseils et des renseignements de la part d'une équipe de professionnels en santé mentale déployée à Chypre[6].

Des coordonnateurs de l'organisme du Soutien social aux victimes de stress opérationnel (SSVSO) étaient également présents afin de parler de leur propre expérience post-déploiement et d'expliquer en

quoi consiste leur travail[7]. Le SSVSO est un réseau de coordonnateurs du soutien par les pairs œuvrant dans les grandes villes et près des bases d'un bout à l'autre du Canada qui offre un soutien social aux militaires et aux anciens combattants victimes de traumatismes liés au stress. Les victimes de tels traumatismes risquent de se replier sur elles-mêmes et parlent souvent plus facilement avec les coordonnateurs du réseau ou des pairs qui ont vécu des expériences militaires ou des traumatismes semblables, qu'avec d'autres personnes.

La décompression dans un tiers lieu ne permet pas nécessairement d'éviter les troubles psychologiques, et les forces armées sont en train d'en évaluer l'efficacité[8]. Cependant, une transition plus graduelle après une situation particulièrement stressante peut aider les soldats à mieux composer avec les traumatismes psychologiques, et les sessions d'information peuvent leur permettre de mieux comprendre leurs propres symptômes ou ceux de leurs camarades. Les soldats qui sont informés de la possibilité de souffrir d'un traumatisme lié au stress opérationnel sont mieux outillés pour comprendre qu'ils ont besoin d'aide si des symptômes se présentent. Des spécialistes du domaine ont d'ailleurs souligné que lorsque les traitements commencent tôt après une expérience traumatique, les chances de rétablissement sont meilleures[9].

Réintégration dans le milieu familial

De retour au Canada, les soldats passent à la prochaine étape de la réintégration, travaillant environ trois demi-journées sur la base avant de partir en congé[10]. Ces demi-journées leur donnent plus de temps pour s'adapter à la vie au Canada, et permettent aussi de dissoudre graduellement le groupe de soldats souvent devenus très unis après de nombreux mois passés ensemble en Afghanistan. Le capitaine Jim MacInnis, agent d'administration principal à la BFC de Petawawa et organisateur de programmes post-déploiement, dit à propos des soldats qu'ils sont, à bien des égards, plus proches les uns des autres que de leur famille[11]. Or, la dispersion trop rapide du groupe risque de nuire à la réintégration.

Les réservistes qui quittent l'Afghanistan restent aussi avec le groupe pendant les trois demi-journées sur la base. Les politiques ministérielles reconnaissent la nécessité d'accorder aux réservistes qui reviennent d'Afghanistan les mêmes possibilités de réintégration qu'aux membres de la Force régulière[12]. Cependant, certaines lacunes du soutien offert aux réservistes après une période de service à l'étranger suscitent des préoccupations. En 2006, l'ombudsman militaire a lancé une étude du traitement des réservistes blessés notamment pendant la période post-déploiement[13].

La réintégration graduelle du soldat à la vie normale au Canada est aussi un effort délibéré en vue de l'aider à s'adapter au retour à la vie familiale. Par ailleurs, pendant la réintégration du soldat, la famille doit s'adapter à la présence d'une personne qui a été absente pendant de longs mois. Les membres de la famille sont bien placés pour déceler des changements de comportement et d'attitude causés par les traumatismes liés au stress et peuvent encourager le soldat à demander de l'aide le plus tôt possible. Cependant, ils doivent aussi être préparés au processus de réintégration et comprendre les risques et les symptômes du traumatisme lié au stress opérationnel[14]. Voilà pourquoi l'accent est mis sur la famille au cours de l'élaboration des programmes post-déploiement[15].

L'étape de la réintégration dans le milieu familial est critique. Les victimes de stress opérationnel risquent de faire des cauchemars et de manifester de l'hypervigilance lorsqu'elles revivent la tension des opérations en Afghanistan. Elles peuvent aussi se tourner vers l'alcool ou la drogue. Ces comportements auront inévitablement un effet sur la vie familiale, de sorte que les membres de la famille, y compris les enfants, auront peut-être besoin de services de santé mentale.

Les problèmes vécus à la fin de 2006 au Centre Phoenix d'aide auprès des enfants et des familles, à Pembroke (Ontario), près de la base de Petawawa, donnent une idée de l'aide dont peuvent avoir besoin les enfants afin de faire face à une situation stressante. Le Centre, financé principalement par la province, a eu de la difficulté à répondre aux besoins de services de santé mentale chez les enfants de soldats déployés en Afghanistan, qui devenaient de plus en plus agités. Le gouvernement de l'Ontario a finalement accru le financement, comme l'a fait aussi le gouvernement fédéral, à la lumière de l'enquête réalisée par l'ombudsman de l'Ontario[16]. Si l'absence du père ou de la mère peut créer du stress chez les enfants, la présence d'un père ou d'une mère qui vit

difficilement un traumatisme peut certainement avoir un effet semblable.

Contrôle et traitement post-déploiement

Le processus de transition se poursuit pendant quelques mois après le retour au Canada. Le ministère de la Défense nationale a adopté des mesures de suivi sur les plans administratif et médical et en matière de santé mentale, par exemple des questionnaires et des examens médicaux, afin de contrôler l'état physique et mental des militaires pendant environ six mois après leur retour. Ces mesures aident à cerner les blessures psychologiques et autres qui ne sont pas évidentes à la suite d'un déploiement. Les militaires qui ont besoin de traitement ont accès à un réseau de centres de soutien pour trauma et stress opérationnels relevant du ministère de la Défense nationale, ainsi qu'à des spécialistes des traumatismes liés au stress. Les membres des FC et les anciens combattants ont aussi accès au réseau de cliniques pour traumatismes liés au stress opérationnel offertes par Anciens Combattants Canada, comme le Centre Ste-Anne[17], près de Montréal. Cinq nouvelles cliniques seront ajoutées aux cinq qui existent déjà. De plus, le programme SSVSO offre du soutien social par l'intermédiaire d'un réseau de coordonnateurs du soutien par les pairs.

Selon de récents articles parus dans les médias, le contrôle post-déploiement indique que seule une petite proportion – soit environ 15 p. 100 – des militaires qui rentrent d'Afghanistan souffrent de problèmes de santé mentale. Mark Zamorski, de la Section de la santé des militaires déployés, aux Services de santé des Forces canadiennes, précise que : « La grande majorité des membres des FC qui rentrent d'un déploiement, même s'il a été difficile, se débrouilleront très bien. Seule une minorité aura besoin d'obtenir de l'aide. »[18] Cependant, le contrôle post-déploiement ne permet pas toujours d'identifier toutes les personnes qui souffrent d'un traumatisme. Dans certains cas, les symptômes n'apparaîtront que beaucoup plus tard ou à la suite de l'effet cumulatif d'une série de déploiements à l'étranger. Certaines personnes voudront essayer d'oublier tout ce qui se rapporte à un événement traumatique qu'elles auront vécu, et d'autres hésiteront à avouer qu'elles présentent des symptômes, craignant de perdre l'estime des membres de leur famille ou de leurs collègues[19].

Des études récentes montrent que, pour diverses raisons, certains anciens combattants et d'autres personnes atteintes du syndrome de stress post-traumatique attendront jusqu'à huit ans avant de consulter[20]. Comme l'a souligné le Comité permanent des anciens combattants de la Chambre des communes dans son rapport de juin 2007 sur le stress opérationnel, il reste encore beaucoup à faire au sein des forces armées et de la société canadienne en général afin de changer les attitudes à l'égard des traumatismes, de combattre les préjugés que certains entretiennent encore et d'encourager les victimes à consulter le plus rapidement possible[21].

Michel Rossignol
Division des affaires politiques et sociales
Le 7 novembre 2007

SOURCES

1. Défense nationale, « Les traumatismes liés au stress opérationnel, du Programme de soutien social aux victimes de stress opérationnel », *Bulletin du personnel des Forces canadiennes*, nº 10/05, 19 octobre 2005 (http://www.dnd.ca/hr/cfpn/frgraph/10_05/10_05_osiss_stress-injuries_f.asp).
2. Steve Fortin, « Du théâtre opérationnel jusqu'à la maison : l'expérience de la décompression, » *La Feuille d'érable*, 31 octobre 2007.
3. Le colonel Patrick Stogran a été nommé ombudsman des anciens combattants le 15 octobre 2007.
4. Karen Lahaise, « La décompression à Guam facilite le retour des soldats », *Bravo Défense* (publication du ministère de la Défense nationale), printemps 2003 (http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/bravo/spring03/guam_f.asp).
5. Rapport de 2004 sur la décompression dans un tiers lieu (http://www.ombudsman.forces.gc.ca/rep-rap/sr-rs/tld-dtl/index-fra.asp).
6. Major Dan Thomas, « Soldiers 'Decompress' in Cyprus », *Western Sentinel* (journal de la garnison d'Edmonton), 2 novembre 2006, p. 8.
7. Pour plus de renseignements sur le programme de SSVSO, financé par le ministère de la Défense nationale et par Anciens Combattants Canada, voir le site Web de SSVSO (http://www.osiss.ca).
8. Voir, par exemple, la réponse à la recommandation 5 dans *Réponse du gouvernement au Premier rapport du Comité permanent de la défense nationale (Les Forces canadiennes en Afghanistan)*, 22 octobre 2007 (http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=0&SourceId=214688&SwitchLanguage=1)
9. Voir, par exemple, le témoignage de D[re] Pascale Brillon dans Canada, Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, 1[re] session, 39[e] législature, *Témoignages*, 27 février 2007.

10. [illegible] « Soldiers Return Home, Families [illegible] Reunited After [illegible] », [illegible], 12 mars 2007.

11. [illegible] « When War Returns With The Soldier », *Toronto Star*, 17 février 2007.

12. Voir Canada, Recherche et développement pour la défense Canada – Toronto, brigadier-général (retraité) Joe Sharpe et Allan English, *Observations on the Association between Operational Readiness and Personal Readiness in the Canadian Forces*, Contract Report 2006-072, 31 mars 2006, p. 17 (http://pubs.drdc-rddc.gc.ca/inbasket/CEBsupport.060410_1017.toronto_cr_2006_072.pdf).

13. Ombusman de la Défense nationale et des Forces canadiennes, « L'Ombudsman marque le dépôt de son Rapport annuel pour 2005-2006 en lançant une nouvelle enquête relative au traitement des réservistes blessés », communiqué, 6 juin 2006 (http://www.ombudsman.forces.gc.ca/nr-sm/nr-cp/2006/0606-fra.asp).

14. « La décompression – un outil novateur », *Bulletin du personnel des Forces canadiennes*, juillet 2002, p. 2.

15. Thomas (2006), p. 8.

16. Voir le document d'information de l'Ombudsman de l'Ontario, *Crise de santé mentale chez les enfants à Petawawa*, 13 avril 2007 (http://www.ombudsman.on.ca/UploadFiles/File/PDF/Backgrounder%20Fr.pdf).

17. Le Centre national pour traumatismes liés au stress opérationnel à Sainte-Anne-de-Bellevue (Québec).

18. Cité par Matthew Fisher, « The Hidden Scars of War: Hundreds of [illegible] Return Home With Mental Health Issues », *Ottawa Citizen*, 17 octobre 2007, p. A6 [traduction]. Voir aussi le bref rapport d'une étude menée auprès de soldats après une mission [illegible] ([illegible]Health_research_f.asp).

19. On trouvera des exemples de problèmes avec lesquels sont aux prises les soldats et anciens combattants souffrant de traumatismes liés au stress dans John Miner, « Invisible Injuries: A Clinic in London's Parkwood Hospital Is the Only Place in Ontario Where Returning Soldiers Can Get Treatment For a Range of Disorders Caused by the Stress of Serving in the World's Hot Spots », *The London Free Press*, 25 octobre 2007, p. C1.

20. Voir, par exemple, Deniz Fikretoglu, Alain Brunet, Stéphane Guay et David Pedlar, « Mental Health Treatment Seeking by Military Members with Posttraumatic Stress Disorder: Findings on Rates, Characteristics, and Predictors from a Nationally Representative Canadian Military Sample », *La revue canadienne de psychiatrie*, février 2007, p. 103 à 110. La recherche a été financée en partie par Anciens Combattants Canada.

21. Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, *Soutien pour les anciens combattants et les autres victimes du syndrome de stress post-traumatique ou d'autres traumatismes liés au stress opérationnel*, juin 2007, p. 10 (http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10802&SourceId=213114&SwitchLanguage=1).

Partie III

LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Afghanistan : Intervention de l'ONU

L'AFGHANISTAN CONSTITUE UN TEST TRÈS important de la capacité qu'a l'Organisation des Nations Unies (ONU) d'intervenir de manière significative dans le cadre d'un conflit de grande envergure. Ainsi, d'une certaine façon, la crédibilité de l'Organisation est intimement liée à l'avenir de ce pays.

Le présent document résume l'intervention de l'ONU en Afghanistan depuis le début du retrait des troupes soviétiques en 1988. Il est divisé en trois parties : la présence de l'ONU entre 1988 et la fin de 2001, moment de la chute des Talibans; l'Accord de Bonn, la création de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan et le Pacte pour l'Afghanistan; et, enfin, le bilan des activités de l'ONU depuis 2002. Il aborde les volets politique, humanitaire et de développement de l'action de l'ONU et effleure le volet militaire, soit la création de la Force internationale d'assistance à la sécurité.

L'ONU en Afghanistan avant la chute des Talibans (1988-2001)

Durant cette période, l'intervention de l'ONU en Afghanistan, tout comme le conflit qui l'a motivée, se présente comme une interminable succession d'espoirs déçus. Les actions de l'Organisation sont tributaires de la volonté des belligérants de privilégier un règlement politique et du degré de détermination des autres États membres à soutenir un processus de paix durable, et les efforts pour faciliter le redressement du pays se soldent par un échec.

Le retrait des troupes soviétiques et la guerre civile. L'ONU fournit une assistance au développement de l'Afghanistan depuis plusieurs décennies, mais son action dans le pays s'accroît après la prise de Kaboul par les troupes soviétiques, le 25 décembre 1979. Dès le début des années 1980, l'ONU instaure des programmes d'aide humanitaire dans les zones contrôlées par le gouvernement de Kaboul, en plus d'offrir son soutien aux réfugiés, en collaboration avec la Croix-Rouge/Croissant-Rouge.

Entre 1988 et 1989, après presque une décennie de conflits sans vainqueur, l'URSS retire graduellement ses troupes, à la suite des *Accords sur le règlement de la situation concernant l'Afghanistan* (Accords de Genève)[1], signés le 14 avril 1988. Ces accords définissent les termes de la Mission de bons offices des Nations Unies en Afghanistan et au Pakistan (MBONUA-UNGOMAP), qui se met en branle à partir du 1er mai 1988 et se voit attribuer des pouvoirs d'enquête et de recommandation sur l'exécution de l'ensemble des dispositions des accords. La MBONUA se conclut officiellement le 15 mars 1990, mais le Représentant du Secrétaire général demeure sur place pour coordonner le volet politique, avec le titre de coordonnateur du Bureau du Secrétaire général pour l'Afghanistan et le Pakistan (BSGAP).

Un volet « aide humanitaire et développement » est créé parallèlement aux activités politiques de la MBONUA et du BSGAP, par l'entremise du Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Programmes d'aide économiques et humanitaires pour l'Afghanistan (UNOCA). À sa tête, le prince Sadruddin Aga Khan met en place un programme de reconstruction de grande envergure, l'« Opération Salam », dotée d'un fonds spécial dont la plus grande partie provient d'une contribution de 600 millions de dollars de l'URSS.

Le retrait des troupes soviétiques s'achève comme prévu en février 1989, mais contrairement aux attentes optimistes, la situation se détériore rapidement sur les plans politique et humanitaire. Le pays subit la guerre civile, le nombre de réfugiés augmente, alors que les Accords de Genève devaient faciliter leur retour, et l'Afghanistan sombre dans un véritable chaos institutionnel.

Pendant une courte période à la fin de 1993, le contexte semble de nouveau favorable à la paix, et l'ONU institue la Mission spéciale des Nations Unies

en Afghanistan (MSNUA, UNSMA)[2]. Dès 1994, dans le cadre de la MSNUA, de nombreux éléments sont définis qui seront repris dans l'Accord de Bonn en 2001-2002 : convocation d'une « Loya Djirga » (grand conseil ou grande assemblée), création d'une force de sécurité à Kaboul, formation d'une armée nationale et instauration d'un gouvernement de transition représentatif formé de représentants des belligérants, de parties neutres, ainsi que de « personnalités indépendantes »[3].

Les espoirs s'amenuisent rapidement à mesure que les Talibans prennent le contrôle du pays, d'abord Kandahar à l'automne 1994, et finalement Kaboul le 27 septembre 1996.

L'ONU et l'Afghanistan sous les Talibans. Entre 1997 et 2001, les combats se poursuivent sans relâche entre les Talibans et la coalition des forces de l'opposition[4]. La MSNUA se charge d'enquêter sur les allégations de violation des droits de la personne. Le travail de l'UNOCA, renommée UNOCHA en 1993, se limite désormais au plan humanitaire, alors que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) tente sans succès d'implanter des programmes de développement. L'ONU doit parfois suspendre ses activités en raison de menaces croissantes pour la sécurité de son personnel. De graves préoccupations sont soulevées à l'endroit des deux camps en ce qui concerne la situation des femmes et l'utilisation par les Talibans d'enfants soldats de 13 et 14 ans, souvent venus du Pakistan. Les appels de financement pour les opérations humanitaires sont rarement entendus par les États membres et placent régulièrement l'UNOCHA en situation de crise financière.

Durant cette période, l'ONU déplore à de nombreuses reprises la difficulté de résoudre le conflit tant que des puissances étrangères continuent à fournir de l'équipement militaire aux belligérants. À la fin de 1997, le Secrétaire général hausse le ton : « Tous proclament avec enthousiasme leur soutien aux efforts de paix des Nations Unies, mais ils continuent d'attiser le conflit par des transferts massifs d'armes, d'argent et d'autres fournitures à leurs factions préférées [...] Ces intervenants doivent être tenus responsables de l'aggravation du conflit qui ensanglante le pays. »[5]

L'Accord de Bonn, la création de la MANUA et le Pacte pour l'Afghanistan

À partir du 11 septembre 2001, tout va basculer en Afghanistan. Après l'opération militaire, non sanctionnée par l'ONU, qui chasse les Talibans de Kaboul en novembre 2001, le Secrétaire général ne cache pas sa satisfaction : « Les changements radicaux provoqués par les attentats terroristes du 11 septembre ont fait que [les objectifs des Nations Unies] sont devenus plus faciles à atteindre. »[6] Les pourparlers entamés depuis des années reprennent à Bonn le 27 novembre en mode accéléré et débouchent sur un accord dès le 5 décembre[7].

L'Accord de Bonn. L'Accord de Bonn prévoit la formation d'une administration intérimaire qui doit convoquer dans les six mois une Loya Djirga, qui choisira un gouvernement de transition jusqu'à ce qu'un gouvernement pleinement représentatif puisse être élu dans le cadre d'élections libres. Ces élections doivent avoir lieu au plus tard deux ans après la nomination du gouvernement de transition et ce dernier devra soumettre, au plus tard 18 mois après sa nomination, un projet de Constitution à une Loya Djirga constitutionnelle pour ratification. Une Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) est chargée d'assurer la sécurité à Kaboul. Hamid Karzaï est nommé président de l'Administration intérimaire le 22 décembre 2001, et il sera élu président de la nouvelle République islamique d'Afghanistan le 9 octobre 2004.

La MANUA et le Pacte pour l'Afghanistan. À partir de 2002, tous les éléments de l'activité des Nations Unies en Afghanistan sont regroupés au sein d'une même Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)[8]. Composée initialement d'une centaine de personnes et dépourvue de personnel militaire, elle doit appuyer le rétablissement des capacités afghanes, limiter le plus possible l'utilisation de personnel international et ne laisser qu'une « empreinte légère » une fois son mandat achevé.

En 2004, le gouvernement afghan estime à 27,5 milliards américains ses besoins en aide internationale pour la période de mars 2004 à mars 2011[9]. Il pose ensuite les jalons de son développement dans le cadre du programme des « Objectifs du Millénaire pour le développement » parrainé par l'ONU[10]. Ces

jalons, de même que les conditions budgétaires de leur atteinte, sont présentés à la communauté internationale en janvier 2006 à la Conférence de Londres, qui conduira au Pacte pour l'Afghanistan[12]. La communauté internationale s'engage à verser 10,5 milliards entre 2006 et le 31 décembre 2010. Le plan d'action grâce auquel l'Afghanistan tentera d'atteindre les résultats visés dans le Pacte est exposé en détail dans la Stratégie intérimaire pour le développement de l'Afghanistan[12].

Les nouvelles priorités du pilier « affaires politiques » de l'intervention de l'ONU sont le démantèlement des groupes armés illégaux, les futurs processus électoraux, les droits de la personne et l'administration de la justice[13]. Pour le pilier « secours, relèvement et développement », une insistance particulière est placée sur le renforcement des capacités des ministères concernés à assurer le bon fonctionnement des institutions afghanes. Les autres priorités sont « la gouvernance, le développement économique et social, la lutte contre les stupéfiants et la promotion de la femme »[14].

Bilan des activités de l'ONU depuis 2002

Déjà à l'automne de 2002, le Secrétaire général doit répondre à l'impatience de la communauté internationale devant la détérioration du climat sécuritaire, la lenteur de la reconstruction et la difficulté qu'éprouve l'administration centrale à imposer son autorité à l'échelle du pays[15]. Ces inquiétudes se confirment graduellement et laissent malheureusement dans l'ombre certains progrès réels accomplis par les programmes de développement. À partir de 2005, la sécurité se détériore sérieusement. Le rapport de septembre 2006 affirme que le tiers du territoire « est le théâtre d'une violente insurrection »[16].

Volet politique. Comme il a été mentionné précédemment, le processus de Bonn, à la fin de 2001, prévoit la mise sur pied d'une administration intérimaire, la convocation d'une Loya Djirga, la nomination d'un gouvernement de transition, la ratification d'une nouvelle Constitution, et la tenue d'élections libres et représentatives. La Loya Djirga, formée d'un millier de représentants provenant des 37 régions du pays, s'est réunie entre le 11 et le 19 juin 2002, sous la protection de la FIAS, et une Constitution a été adoptée presque à l'unanimité en janvier 2004 par une Loya Djirga constitutionnelle formée de 500 représentants. L'élection présidentielle a eu lieu avec quelques mois de retard en octobre 2004, et le président Karzaï a été élu avec 55,4 p. 100 des voix. Les difficultés sur les plans de la logistique et de la sécurité entourant les élections législatives en ont repoussé la tenue au 18 septembre 2005. L'ONU a procédé à l'inscription des électeurs sur la liste électorale et à l'inscription des candidats, ce qui s'est avéré très ardu en raison du nombre de candidats et du choix d'un système électoral ne permettant pas la meilleure représentativité[17]. Le dépouillement a donné lieu à des protestations, mais non de nature à modifier l'issue du vote[18]. Le simple fait que des élections aient eu lieu constitue en soi une réussite spectaculaire. Des craintes ont toutefois été exprimées, parce que des membres des Talibans ainsi que certaines personnes accusées de crimes contre l'humanité ont été élus à l'assemblée législative. De nombreux cas de corruption, de liens avec des groupes armés illégaux et d'intimidation nuisent à la crédibilité de cette assemblée. En 2007, l'ONU est de plus en plus critique de l'administration Karzaï[19].

Renforcement des institutions. Le problème principal demeure l'incapacité du gouvernement à étendre son autorité aux niveaux provincial et local, ce qui limite le développement à Kaboul et à quelques zones urbaines. Cependant, sur une note plus positive, l'organisation des hauts échelons de l'administration publique permet désormais à cette dernière de remplir de manière autonome ses objectifs de planification budgétaire[20].

L'action menée par de l'ONU pour renforcer les institutions a été menée suivant sept grands axes :

1. *Le programme de désarmement, démobilisation et réintégration des combattants de l'ancienne armée (DDR).* Le programme DDR vise surtout à réintégrer les moudjahidines dans des activités légitimes. Sous le leadership du Japon, le programme, lancé en 2003, a connu beaucoup de retards. Environ 60 000 combattants ont été démobilisés et réintégrés dans d'autres secteurs, surtout l'agriculture. Il a été difficile de suivre de près les efforts de réintégration[21]. L'opération a également permis de vider les principales villes du pays de leur arsenal militaire lourd. Par

contre, le programme de démantèlement des groupes armés illégaux, lancé en 2006 après la signature du Pacte pour l'Afghanistan, a été paralysé par l'intensification de l'insurrection[27]. L'un des jalons du Pacte est que « tous les groupes armés illégaux seront défaits d'ici à fin 2007 dans toutes les provinces »[27]. Malgré des améliorations en 2007, cet objectif du Pacte ne sera évidemment pas atteint.

2. *La création d'une armée nationale afghane (ANA).* La participation de l'ONU à la formation de l'ANA s'est faite sous le leadership des États-Unis, avec le soutien de la France et du Royaume-Uni. Elle a d'abord consisté en une réforme du ministère de la Défense, qui était noyauté par une faction ethnique qui bloquait l'autorité du gouvernement central. Alors que l'objectif initial était une force de 43 000 militaires en 2010, le climat d'insécurité et l'impatience de la communauté internationale ont entraîné l'accélération du programme, et l'échéance du même objectif a été ramenée à septembre 2007. L'ANA a pu recruter rapidement des soldats au début, mais leur rétention et la formation des officiers supérieurs ont été difficiles. L'ANA semble parvenir à se présenter comme un symbole d'unité nationale, et les opérations conjointes qu'elle mène avec la FIAS aident à assurer sa cohésion. Les problèmes de recrutement se perpétuent toutefois, et le versement des traitements n'est pas toujours régulier. Le Pacte prévoit l'établissement « dans toute sa plénitude » d'une armée afghane d'ici 2010, et son financement par la communauté internationale jusqu'à ce qu'elle atteigne un plafond de 70 000 militaires à un rythme qui dépendra des conditions existantes. L'effectif réel au début de 2007 n'était que d'environ 25 000 militaires[24].

3. *La création d'une police nationale afghane (PNA).* Le programme de PNA a débuté en août 2002 sous le leadership de l'Allemagne. Il a connu, dès ses débuts, plusieurs ratés qui n'ont pas permis de doter l'Afghanistan d'une force de police efficace[25]. L'objectif était de former 62 000 officiers avant la fin de 2005, mais il demeurait extrêmement difficile de les déployer dans l'ensemble du pays[26]. Il s'agit donc essentiellement d'une force en attente de pouvoir s'intégrer aux pouvoirs provinciaux et locaux, qui résistent à leur intégration. Les autorités du ministère de l'Intérieur ont été accusées à de nombreuses reprises de ne pas avoir eu le courage de congédier des hauts gradés manifestement corrompus ou incompétents[27]. En mars 2007, l'effectif officiel dépassait 60 000 officiers, mais ce chiffre semble n'être que purement théorique, puisque les forces policières sur le terrain sont beaucoup moins nombreuses. La corruption et le clientélisme semblent toucher la police de manière particulièrement grave, et l'ONU, sans nommer de responsables, y voit le résultat du manque de cohésion des partenaires internationaux dans leur lutte contre la corruption[28].

4. *La réforme du système judiciaire.* L'ONU a été responsable de la mise sur pied d'une Commission de la réforme judiciaire sous le leadership de l'Italie. Cette mesure a permis d'adopter les lois assurant la création des différents tribunaux et définissant leurs règles de fonctionnement, en plus de leur fournir des infrastructures de base. Le système souffrirait d'un manque de professionnels qualifiés, de la corruption institutionnalisée et de l'ingérence du pouvoir politique[29]. Seulement le tiers des 1 500 juges travaillant en Afghanistan ont des diplômes d'enseignement supérieur[30]. Les tribunaux n'arrivent plus à traiter les nouveaux cas d'accusations qui leur sont soumis, ce qui allonge indûment les périodes de détention sans accusation et limite de manière importante le droit des accusés à un traitement équitable.

5. *Le renforcement des droits de la personne.* La situation des droits de la personne est demeurée très préoccupante tout au long de cette période, mais la commission indépendante instituée par l'ONU a permis de réduire le nombre de violations dont se rendaient responsables les agents de l'État eux-mêmes. La liberté de conscience et de culte est encore très difficile à faire respecter. L'ONU agit de concert avec la Commission afghane des droits de l'homme, dont le fonctionnement est entravé par des problèmes administratifs et les menaces auxquelles ses membres doivent faire face. La liberté des médias est soumise à une pression constante. Les journalistes risquent

l'emprisonnement s'ils critiquent l'application du droit islamique.

6. *L'égalité hommes-femmes.* L'accès des femmes aux services publics, à l'éducation et à l'emploi est encore loin d'être égal à celui des hommes. Leur participation aux institutions nationales demeure très limitée. Les carences du système judiciaire les touchent tout particulièrement : l'ONU estimait au début de 2007 que 30 p. 100 des femmes détenues le sont pour des infractions qui ne sont pas de nature pénale, mais plutôt essentiellement des violations d'ordre moral, et qu'une autre tranche de 30 p. 100 sont détenues pour adultère[31].

7. *La lutte contre le trafic de drogue.* Les efforts de lutte contre le trafic de la drogue semblent avoir été totalement vains. Plusieurs gouverneurs de province semblent peu enclins à soutenir cette lutte[32]. Après s'être stabilisée en 2005, la production a de nouveau augmenté de manière importante en 2006 et s'est étendue à presque toutes les provinces[33]. La Stratégie nationale de lutte antidrogue, lancée lors de la Conférence de Londres, ne semble pas avoir donné de résultats probants jusqu'à maintenant[34]. Les fonds semblent suffisants pour mener la lutte, mais la précarité de la sécurité rend leur utilisation presque impossible. On estime que les recettes annuelles du trafic se situent entre deux et trois milliards de dollars américains à l'intérieur de l'Afghanistan.

Aide humanitaire et développement. Depuis la chute des Talibans à l'automne 2001, le développement a été considérable à Kaboul et dans quelques villes, mais « ces résultats heureux n'empêchent pas l'Afghanistan de continuer de connaître des difficultés économiques et de développement quasi insurmontables. »[35] Entre 2002 et 2005, la communauté internationale a versé 8,4 milliards de dollars.

L'ONU a joué un rôle essentiel dans les secours d'urgence apportés aux populations qui ont le plus souffert des années de sécheresse et de combats, bien que les problèmes de sécurité rendent très difficile l'acheminement de l'aide. La mise en place d'une administration centrale a permis à l'ONU de se retirer graduellement de ce secteur d'intervention, mais « la capacité des institutions afghanes [...] reste extrêmement dépendante des acteurs extérieurs. »[36]

Dans le secteur de la santé et de la nutrition, il faut savoir que 20 p. 100 des enfants meurent avant d'atteindre l'âge de 5 ans, que l'espérance de vie est de 44,5 ans, et que le quart de la population n'a pas accès à l'eau potable[37]. L'un des programmes qui ont eu le plus de succès est la vaccination contre la poliomyélite qui, par l'entremise de l'UNICEF, a bénéficié à plus de trois millions d'enfants afghans. La polio a pratiquement disparu du pays en 2007. L'accès aux soins de santé s'est également beaucoup amélioré, et on peut s'attendre à ce que la mortalité infantile soit en nette régression[38].

Pour ce qui est de l'éducation, les écoles afghanes comptent environ sept millions d'écoliers en 2007, dont un tiers de filles. L'UNICEF a joué un rôle direct dans ces activités, et le résultat obtenu est d'autant plus remarquable que les insurgés n'ont pas hésité à cibler les écolières.

Deux autres programmes lancés au milieu des années 1990 ont pu porter fruit après la chute des Talibans. Entre 2002 et 2005, environ 3,5 millions de réfugiés ont réintégré l'Afghanistan, les trois quarts revenant du Pakistan et la plupart des autres, de l'Iran. Le programme de déminage a permis la reprise de l'agriculture sur des milliers de kilomètres carrés.

Plusieurs autres programmes, d'envergure variable, ont été entrepris sous la coordination d'une des nombreuses institutions de l'ONU présentes en Afghanistan : le PNUD et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) coordonnent un programme visant la création de 15 000 emplois, essentiellement dans le secteur de la construction, et l'OMS a lancé des programmes de suppléments vitaminiques, de distribution de médicaments, de services de santé mentale, de médecine familiale, en plus d'un programme de lutte contre la tuberculose. D'autres projets visent le développement urbain (ONU-Habitat), les ressources naturelles (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, aussi connue sous l'acronyme FAO), la culture et médias (UNESCO).

Conclusion

Avant la chute des Talibans, l'action de l'ONU s'est soldée par un constat d'impuissance découlant de

l'absence de détermination dont font preuve les belligérants que de la communauté internationale à parvenir à un règlement politique. À la fin de 2001, l'intervention militaire de la coalition militaire dirigée par les États-Unis a mis les Talibans en déroute et permis l'élaboration d'un ambitieux processus de reconstruction. L'implantation de ce processus a été grandement facilitée par les leçons qu'avait pu tirer l'ONU de ses nombreux insuccès précédents. L'enthousiasme qui a présidé à la signature de l'Accord de Bonn et à la création de la MANUA semble s'être dissipé et avoir été remplacé par une remise en question de la capacité de la communauté internationale à agir de manière efficace dans la reconstruction du pays et de la pertinence même de ce rôle.

Il semble de plus en plus difficile pour la FIAS de maintenir un climat sécuritaire. Les limites de la capacité qu'a la MANUA de soutenir le gouvernement afghan dans la reconstruction des institutions et des infrastructures dans un environnement de gouvernance acceptable semblent avoir été atteintes, et la MANUA ne parvient pas à coordonner un effort concerté et cohérent de lutte contre le trafic de drogue. Par contre, depuis la signature de l'Accord de Bonn en novembre 2001, l'ensemble de la population afghane jouit d'une qualité de vie nettement supérieure et le nombre de décès de civils attribuables au conflit a sensiblement diminué[39].

En définitive, le bilan qu'on fera de l'intervention de l'ONU en Afghanistan dépendra du point de comparaison utilisé pour le dresser : à un extrême, le rêve improbable d'un État modèle capable de rallier les traditions islamiques, la modernité et l'Occident ou, à l'autre extrême, le scénario pessimiste d'un État épave qui entraîne sa population dans la spirale sans fin des guerres fratricides. Le pays semble aujourd'hui flotter entre ces deux pôles, dans une tension constante entre les forces de l'insurrection, de la drogue et de la corruption qui le tirent vers le bas, et l'aspiration à une paix durable qui, tout en continuant de le tirer vers le haut, commence toutefois à ressembler à un idéal dont la réalisation semble de plus en plus précaire.

Jean-Rodrigue Paré
Division des affaires politiques et sociales
Le 15 novembre 2007

SOURCES

1. Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport sur le règlement de la situation concernant l'Afghanistan*, document S/19835, annexe I.
2. Assemblée générale des Nations Unies, Résolution intitulée *Assistance internationale d'urgence pour le rétablissement de la paix et de la normalité en Afghanistan et pour la reconstruction de ce pays dévasté par la guerre*, document A/RES/48/208, séance plénière du 21 décembre 1993 (http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20ARES48%20208.pdf).
3. Rapport du Secrétaire général, *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe fournis par l'Organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale : assistance internationale pour la paix, le retour à la normalité et la reconstruction de l'Afghanistan dévasté par la guerre*, document A/49/688, 22 novembre 1994.
4. La coalition s'appellera Conseil suprême pour la défense de l'Afghanistan jusqu'en juin 1997, quand le général Malik la renommera « Front islamique uni de salut de l'Afghanistan ». Ce Front, parfois appelé « Front islamique de salut national », deviendra le véhicule politique de l'opposition et se proclamera le gouvernement légitime de l'Afghanistan. L'appellation « Alliance du Nord » sera associée d'abord aux troupes du général Malik, puis à celles du général Massoud, à mesure que leurs troupes assumeront le leadership de la résistance aux Talibans. Celui qui était président jusqu'à la prise de Kaboul par les Talibans, Burhanuddin Rabbani, continuera d'être le représentant officiel des forces de l'opposition.
5. Rapport du Secrétaire général, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/52/682, 14 novembre 1997, par. 42 et 43.
6. Rapport du Secrétaire général, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/56/681, 6 décembre 2001, par. 94.
7. *Accord définissant les arrangements provisoires applicables à l'Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes* (Accord de Bonn), document S/2001/1154, 5 décembre 2001.
8. Rapport du Secrétaire général, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/56/875, 18 mars 2002, section VI.
9. Ce document d'une grande richesse informative constitue la version afghane de ce qui serait au Canada le *Rapport sur les plans et priorités*, mais étalé sur sept ans. Voir Gouvernement islamique de l'Afghanistan, *Securing Afghanistan's future: Accomplishments and the strategic path forward* (http://www.adb.org/Afghanistan/reports.asp); un bon résumé en français est disponible sur le site Web de Care Canada (http://care.ca/downloads/publ/afghan/AfghanistanCICBrief_f.pdf).
10. République islamique d'Afghanistan (en anglais seulement), *Vision 2020. Afghanistan Millenium Development Goals Report 2005* (http://www.ands.gov.af/src/src/MDGs_Reps/MDGR%202005.pdf); le suivi des objectifs est disponible en français sur le site des Indicateurs du millénaire (http://millenniumindicators.un.org/unsd/mifre/mi_results.asp?crID=4&cfID=r15).
11. Conférence de Londres sur l'Afghanistan, « Faire fond sur le succès », *Pacte pour l'Afghanistan*, annexe au document S/2006/90 présenté au Conseil de sécurité des Nations Unies, 9 février 2006 (http://www.ands.gov.af/ands1-ANDS/afghanistan-compacts-pf.asp).

12. République islamique de l'Afghanistan (en anglais seulement), *Afghanistan National Development Strategy, An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth, and Poverty Reduction*, vol. 1 (http://www.ands.gov.af/admin/ands/ands_docs/upload/UploadFolder/ANDS%20Volume%20One%20-%20Final%20English.pdf).

13. On trouvera le nouveau mandat détaillé de la MANUA aux paragraphes 48 à 62 du Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/60/712, 7 mars 2006.

14. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/60/712, 7 mars 2006, par. 59 (les rapports du Secrétaire général au Conseil de Sécurité sont affichés sur le site Web du Conseil, http://www.un.org/french/documents/repsc.htm).

15. Rapport du Secrétaire général, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/57/487, 21 octobre 2002, par. 29; voir aussi par. 52.

16. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/61/326, 11 septembre 2006, par. 76.

17. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/61/799, 15 mars 2007, par. 12.

18. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/60/712, 7 mars 2006, par. 5.

19. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/61/799, 15 mars 2007, par. 5.

20. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/58/868, 12 août 2004, par. 54.

21. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/61/326, 11 septembre 2006, par. 25.

22. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/61/799, 15 mars 2007, par. 23.

23. Conférence de Londres sur l'Afghanistan, « Faire fond sur le succès », *Pacte pour l'Afghanistan*, annexe au document S/2006/90 présenté au Conseil de sécurité des Nations Unies, 9 février 2006, p. 9.

24. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/61/799, 15 mars 2007, par. 31.

25. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document S/2003/1212, 30 décembre 2003, par. 32.

26. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/60/712, 7 mars 2006, par. 18.

27. Voir Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/60/224, 12 août 2005, par. 35.

28. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/62/345, 21 septembre 2007, par. 11.

29. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/60/712, 7 mars 2006, par. 24.

30. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/61/326, 11 septembre 2006, par. 54.

31. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/61/799, 15 mars 2007, par. 43.

32. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/60/224, 12 août 2005, par. 39.

33. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/61/326, 11 septembre 2006, par. 65.

34. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/62/345, 21 septembre 2007, par. 39.

35. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/60/224, 12 août 2005, par. 50.

36. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/60/712, 7 mars 2006, par. 36.

37. Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, document A/60/224, 12 août 2005, par. 50.

38. UNICEF, « SOS Enfants Afghanistan », 25 octobre 2007 (http://www.unicef.org/french/infobycountry/afghanistan_41372.html).

39. Alors que, selon les années, on estime à entre 5 000 et plus de 100 000 par an le nombre de décès de civils durant la période couvrant l'invasion soviétique de 1979 et la chute des Talibans en 2001, une étude du Conseil conjoint de coordination et de suivi (Joint Co-ordinating and Monitoring Board) établissait à environ un millier le nombre de décès civils, en plus de 2 700 combattants tués en 2006, l'année la plus meurtrière depuis la chute des Talibans. Voir « Afghanistan : les violences ont quadruplé en 2006 », *Le Monde*, 13 novembre 2006; « Afghan conflict deaths quadruple », *BBC News*, 13 novembre 2006 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6141762.stm); pour la période de l'occupation soviétique, voir R. Reuveny et A. Prakash, « The Afghanistan war and the breakdown of the Soviet Union », *Review of International Studies*, vol. 25, 1999, p. 693 à 708.

Afghanistan : Le défi posé par les rapports avec le Pakistan

LA MAJORITÉ DES OBSERVATEURS S'ENTENDENT pour dire qu'il n'y a pas d'autre pays au monde qui a eu ou qui aura une incidence plus grande sur la situation en Afghanistan que le Pakistan. Certains sont d'avis que les destinées des deux pays sont inextricablement liées, avec tout ce que cela implique sur le plan de la sécurité dans la région. Ainsi, l'ancien sous-secrétaire d'État américain Richard Armitage a dit un jour qu'en cas d'échec en Afghanistan, le Pakistan ne pourrait s'affirmer comme une nation islamique modérée[1]. De même, au lendemain de l'assassinat du chef de l'opposition pakistanaise Benazir Bhutto, en décembre 2007, le ministre des Affaires étrangères du Canada, Maxime Bernier, a tenu ces propos : « J'exhorte le gouvernement et le peuple pakistanais à continuer de s'opposer à toutes les formes de violence et à ceux qui cherchent à déstabiliser leur pays. La stabilité du Pakistan est cruciale pour la démocratie ainsi que pour la stabilité et la sécurité régionales. »[2]

Malheureusement, depuis quelques années, les rapports traditionnellement difficiles entre les deux pays ont profité aux insurgés talibans dans le sud de l'Afghanistan et limité la coopération dans la lutte contre la drogue, dans le commerce et d'autres domaines. Ces rapports se sont améliorés quelque peu au cours des derniers mois, mais puisque les deux pays sont aux prises avec de graves problèmes de stabilité, de gouvernance et de développement, il reste à voir dans quelle mesure ils voudront ou ils pourront accroître leur coopération. Avant d'apporter quelque aide que ce soit à ces deux États sous ce rapport, il faudra prendre en considération leurs besoins fondamentaux de sécurité. Selon une étude canadienne menée récemment, les étrangers devront travailler fort avec les deux gouvernements pour ouvrir la voie à un compromis politique[3].

Un passé tourmenté

Des raisons historiques, géographiques et ethnologiques expliquent les piètres relations qui existent entre l'Afghanistan et le Pakistan. La région frontalière délimitant les deux pays est longue et montagneuse et peuplée presque exclusivement des deux côtés de Pachtounes, un peuple vivant selon les coutumes tribales (le pachtouwali), dont l'une consiste à protéger les personnes venues trouver refuge auprès d'eux.

Lorsque le sous-secrétaire d'État américain Armitage a présenté une série de requêtes unilatérales pour s'assurer la coopération des Pakistanais le 12 septembre 2001, le responsable de la Direction du renseignement interservices du Pakistan lui a dit qu'il devait comprendre l'histoire. Armitage aurait répondu que l'histoire commençait ce jour-là[4], affirmation qui tenait davantage du souhait que de la réalité.

Au XIX[e] siècle, les empires russe et britannique s'adonnent à ce qu'on appelle le « Grand Jeu », une lutte d'influence à l'échelle de l'Asie centrale, notamment en Afghanistan, région s'étendant entre leurs territoires respectifs. Après la seconde guerre anglo-afghane (1878-1880), les Britanniques installent en Afghanistan un gouverneur à leur solde qu'ils fournissent chaque année en argent et en armes, qui est disposé à administrer le pays comme un État-tampon entre les intérêts russes et britanniques et qui accepte pour frontière entre l'Afghanistan et les Indes britanniques la ligne Durand tracée par les Britanniques[5]. Cette frontière « découpe d'une façon arbitraire les grandes régions tribales pachtounes. Essentiellement non démarquée, elle est restée très contestée par les populations des deux côtés. Environ un tiers des Pachtounes vivent ainsi en Afghanistan, les deux tiers restants, au Pakistan. »[6]

La séparation déchirante et extrêmement violente des Indes britanniques en deux États, l'Inde et le Pakistan, en 1947, est l'amorce du conflit qui va perdurer entre les deux États à propos de régions comme le Cachemire. Elle ramène également dans l'actualité la question de la frontière entre le Pakistan et l'Afghanistan qui, prenant pour prétexte que son voisin est

un nouvel État, et non un successeur de l'Empire britannique, affirme que les accords frontaliers passés avec les Britanniques, dont celui reconnaissant la ligne Durand, se trouvent dès lors caducs[7].

Dans les quelques décennies qui suivent, le Pakistan, déjà aux prises avec des problèmes de fragmentation, de mauvaise gouvernance et de pauvreté chronique, livre trois guerres à son gros et puissant voisin indien. Pendant que le Pakistan se range du côté des États-Unis pour contrebalancer l'influence de l'Inde, l'Afghanistan se tourne vers l'Inde et l'Union soviétique pour obtenir de l'aide, accentuant ainsi la méfiance du Pakistan à son endroit. D'un point de vue géostratégique, les généraux pakistanais craignent la présence à leur frontière d'un État afghan proche de l'Inde, puisque le pays se trouverait entouré d'ennemis. Par contre, un Afghanistan pro-Pakistan, à tout le moins faible à sa frontière nord, lui procurerait un avantage stratégique supplémentaire dans son affrontement avec l'Inde. Au dire de Rubin : « L'établissement militaire pakistanais a toujours considéré les diverses guerres en Afghanistan et aux alentours comme une composante de ses principaux intérêts institutionnels et nationaux en matière de sécurité : en cherchant tout d'abord à faire contrepoids à l'Inde, un pays dont les ressources et le capital humain sont nettement supérieurs et dont les élites, du moins aux yeux des Pakistanais, n'acceptent pas entièrement la légitimité de l'existence du Pakistan. Pour défendre le Pakistan de la fragmentation ethnique, les gouvernements de ce pays ont essayé de neutraliser le nationalisme des Pachtounes et des Baloutches, en appuyant, entre autres, les milices islamistes parmi les Pachtounes. De telles milices engagent des combats asymétriques contre l'Afghanistan et le Cachemire et contrecarrent les majorités électorales d'opposants au régime militaire par leur pouvoir et leur violence de rue. »[8]

En réaction à l'invasion soviétique de l'Afghanistan en 1979, les États-Unis, le Pakistan et l'Arabie saoudite décident de financer, d'armer et d'entraîner des moudjahidines (des combattants de la guerre sainte) pour résister à l'envahisseur. La Direction du renseignement interservices du Pakistan est alors appelée à jouer un rôle clé. Le Pakistan donne également asile aux moudjahidines, qui se réfugient principalement dans les régions pauvres, inhospitalières et montagneuses occupées par les tribus pachtounes le long de la frontière avec l'Afghanistan, où, comme à l'époque britannique, la surveillance sur le terrain est fort limitée[9]. Comme l'a expliqué Rubin au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes en mars 2007, le gouvernement pakistanais n'exerce aucun contrôle de fait ou de droit sur les régions tribales adjacentes à la ligne Durand, si bien que

> [l]e problème de frontière n'est pas de savoir où [se] situe la ligne Durand ni de reconnaître la ligne Durand. C'est également que ces agences tribales ne sont pas des territoires administrés.
>
> […] En outre, les gens qui vivent dans ces territoires déclarent qu'ils sont afghans et également qu'ils sont pakistanais. Ils ne croient pas qu'ils appartiennent à un seul pays mais ils ne participent pas au système politique afghan, sauf en tant que combattants. C'est donc un problème plus large.[10]

Après la défaite et le retrait des troupes soviétiques du pays, les États-Unis et le reste de la communauté internationale oublient l'Afghanistan. Le Pakistan ne peut en faire autant. L'invasion soviétique a entraîné la première d'une série de vagues de réfugiés afghans à déferler sur le Pakistan. La guerre civile entre les diverses factions moudjahidines qui éclate peu après menace de faire tomber le pays entre les mains de l'Alliance du Nord, les forces alliées à la Russie, l'Inde et l'Iran. Le Pakistan appuie alors le mouvement taliban qui, se répandant depuis plusieurs années à partir de Kandahar, où il a pris naissance, gagne finalement la capitale, Kaboul, à l'automne 1996. Les Talibans ne parviennent cependant jamais à s'emparer de la vallée du Panshir, dans le nord, qui reste aux mains de l'Alliance du Nord et de son chef, Ahmad Shah Massoud. En mai 1997, le Pakistan devient le premier pays à accorder la reconnaissance diplomatique aux Talibans, suivi de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis[11].

La guerre civile a aussi provoqué l'exil au Pakistan d'un nombre important de réfugiés et aussi de moudjahidines radicaux, ce qui finit par accentuer la radicalisation du pays. Un recensement historique effectué en 2005 révèle que quelque trois millions d'Afghans vivent actuellement au Pakistan, la plupart dans la province frontalière du Nord-Ouest, et que près d'un million d'entre eux sont entassés dans des camps de réfugiés[12]. Bon nombre des combattants

qui, selon les commentateurs, entrent dans le sud de l'Afghanistan depuis le Pakistan, sont probablement des Afghans qui ont vu le jour au Pakistan.

Les suites du 11 septembre 2001

Après la capture rapide de Kaboul par les forces de l'Alliance du Nord à l'automne 2001, les États-Unis se lancent à la poursuite des Talibans et des dirigeants et des membres d'Al-Qaïda dans les régions pachtounes du sud de l'Afghanistan. Même si la majorité des combattants talibans ont probablement déposé les armes et se sont mêlés à la population locale dans les villages pachtounes, la majorité des observateurs pensent que les principales têtes dirigeantes d'Al-Qaïda et des Talibans ont trouvé refuge de l'autre côté de la frontière, au Pakistan, principalement dans les zones tribales sous administration fédérale (FATA) ainsi que dans d'autres parties de la province frontalière du Nord-Ouest, mais aussi au Baloutchistan, où ils passent les années suivantes à se regrouper et se réarmer.

Même en sachant que les demandes de coopération des Américains seront mal vues dans son pays, le président pakistanais, le général Pervez Musharraf, se range vite dans le camp des alliés dans ce qu'il est convenu d'appeler la « guerre contre la terreur ». Au milieu de 2002, après des mois de négociations et des promesses d'assistance économique, Musharraf commence à déployer des troupes nombreuses dans les zones tribales. Malgré des pertes importantes au début, les forces pakistanaises parviennent à tuer ou à capturer des combattants et des dirigeants étrangers d'Al-Qaïda, sans toutefois réussir à mettre la main sur Oussama ben Laden ou son second, Ayman al-Zawahiri.

Le général Musharraf réplique à ceux qui critiquent les efforts du Pakistan en les mettant en garde contre les dangers des jugements portés après coup. Au milieu de 2006, il soutient que, après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Pakistan s'est surtout concentré sur la menace immédiate que présentait Al-Qaïda, les Talibans ayant été entièrement neutralisés après toutes les attaques lancées contre eux en Afghanistan[13]. Certains affirment toutefois que le Pakistan était peu enclin à s'attaquer aux Pachtounes, soit par crainte d'enflammer davantage l'opinion publique ou par loyauté ethnique. Réagissant vivement à ce qui lui apparaît comme un blâme à l'endroit du Pakistan, le général Musharraf déclare : « Si le Pakistan n'en fait pas assez, alors dites-moi qui fait quoi que ce soit? [...] [Le président afghan Hamid] Karzaï fait-il quelque chose? La campagne grouille de Talibans, le sud de l'Afghanistan en est infesté. Le gouvernement afghan et les forces alliées auraient mieux fait d'agir à ces endroits. »[14]

Des alliés incertains dans la lutte contre le terrorisme?

Même si le Pakistan a accepté immédiatement, à la demande des États-Unis, de participer à la guerre contre la terreur à la suite des attentats du 11 septembre 2001, de nombreux observateurs ont commencé à mettre en doute la profondeur de son engagement. En mars 2007, l'analyste de la RAND Corporation Seth Jones écrivait que, à la lumière d'entrevues menées auprès de représentants des États-Unis, de l'OTAN, des Nations Unies et du gouvernement afghan en Afghanistan en 2004, 2005, 2006 et 2007, les Talibans, le Hezb-e-islami de Gulbudin, Al-Qaïda et d'autres groupes d'insurgés ont trouvé au Pakistan un sanctuaire pour leurs opérations de recrutement et de soutien. Et les personnes interrogées sont pratiquement unanimes pour dire que la Direction du renseignement interservices du Pakistan continue de prêter assistance aux groupes d'insurgés[15].

En mai 2007, la journaliste américaine Sarah Chayes, qui a vécu à Kandahar au cours des cinq dernières années, a souligné au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes que la situation dans le sud de l'Afghanistan « est moins un soulèvement – c'est-à-dire une révolte menée par des Afghans – qu'une invasion à laquelle se livre le Pakistan par l'intermédiaire d'Afghans. Essentiellement, ce prétendu soulèvement est fomenté, organisé et financé par le Pakistan qui assure également la formation et l'équipement. »[16] Le Conseil de la sécurité intérieure des États-Unis a aussi déclaré pour sa part qu'Al-Qaïda avait trouvé asile dans les zones tribales sous administration fédérale du Pakistan[17].

Le Pakistan a peut-être pris des mesures militaires importantes contre les combattants arabes et ceux d'Al-Qaïda sur son territoire depuis 2001, recevant en retour de l'aide financière ou autre, mais il s'est montré beaucoup plus clément à l'endroit des Talibans, qui sont d'origine ethnique pachtoune et

les alliés de longue date de la Direction du renseignement inter-services, Dr Barnett Rubin :

> Évidemment, la politique officielle du gouvernement pakistanais, c'est qu'il appuie l'effort international, qu'il juge toutefois trop militaire et trop peu politique. Il est en faveur d'une démarche politique auprès des Talibans et dans les zones tribales.

> Il est certain qu'il existe au Pakistan une infrastructure de soutien à l'insurrection, d'abord dans les agences tribales et aussi dans des régions du Baloutchistan, qui comprennent les *madrassas*, les camps d'entraînement, le recrutement, les vidéos et les DVD en vente libre, etc.[18]

Malheureusement pour la mission internationale en Afghanistan, le simple fait de pouvoir se réfugier en toute sécurité au Pakistan rend les Talibans beaucoup plus difficiles, voire pratiquement impossibles à vaincre. Seth Jones lie les succès remportés par les insurgés à leur capacité d'obtenir du soutien de l'extérieur. Selon une étude effectuée par la RAND Corporation sur 91 soulèvements survenus depuis 1945, plus de la moitié de ceux menés avec l'appui d'un État ont réussi. Les soulèvements jouissant de l'appui d'acteurs non étatiques et de groupes de la diaspora ont réussi une fois sur trois et ceux qui ne disposaient d'aucun soutien de l'extérieur ont quand même réussi dans 17 p. 100 des cas[19].

Jones ajoute que le soutien accordé peut prendre différentes formes, de l'asile sur son territoire, ce qui est parfois le fait d'un gouvernement faible, au recrutement et au soutien financier[20]. Selon lui, les Talibans ont reçu et reçoivent encore tous ces types de soutien en sol pakistanais. Rubin fait cependant cette mise en garde :

> L'évaluation réaliste du rôle du Pakistan ne nous oblige pas à faire passer ce pays de la colonne des pays qui sont « avec nous » à la colonne de ceux qui sont « contre nous » dans les livres comptables de la guerre contre le terrorisme, mais à reconnaître que la politique pakistanaise découle des perceptions, des intérêts et des capacités de ses dirigeants, et non des nôtres. Le refuge et le soutien que reçoivent les Talibans au Pakistan sont en partie le produit de l'hostilité qui caractérise les relations entre le Pakistan et l'Afghanistan pratiquement depuis le début de leur existence.[21]

Faits nouveaux

Le Pakistan a tenté pendant des années de négocier des cessez-le-feu avec les chefs tribaux, en échange d'un arrêt des activités terroristes. Cette stratégie ayant échoué, on a dû plus ou moins l'abandonner en 2007. L'Afghanistan et le Pakistan n'en ont pas moins reconnu le besoin d'une coopération plus étroite entre les deux pays. En avril, leurs dirigeants ont tenu des pourparlers bilatéraux à Ankara et signé une déclaration où chacun s'est engagé à respecter l'intégrité territoriale de l'autre et à contribuer à la création d'un climat de confiance sur la question de la sécurité à la frontière[22]. Les deux pays ont également signé, en juin, un accord trilatéral avec l'Iran afin de multiplier les opérations conjointes à la frontière et d'accroître le partage de l'information. Au mois d'août, le président Musharraf a fait cette déclaration à l'occasion d'une djirga spéciale en faveur de la paix proposée par le président afghan Hamid Karzaï, qui lui a valu d'être cité à la une : « Il n'y a pas de doute que les militants afghans reçoivent de l'appui en territoire pakistanais. Le problème que vous avez chez vous est attribuable au soutien que vous recevez de chez nous. »[23] Le Secrétaire général des Nations Unies a indiqué plus tard que la déclaration commune produite à l'issue de cette djirga « a constitué une mesure de confiance importante entre les deux pays et les communautés situées de part et d'autre de la frontière. Les deux parties ont convenu qu'il était indispensable de s'attaquer de concert à un large éventail de problèmes communs, à commencer par le terrorisme. »[24]

Le Pakistan est devenu beaucoup moins stable au cours des derniers mois. En juillet, l'armée pakistanaise a pris d'assaut la Mosquée rouge d'Islamabad, dont s'étaient emparés des éléments radicaux. À peu près à la même période, les forces pakistanaises ont accentué leurs opérations militaires dans les zones tribales. À son retour d'exil, Benazir Bhutto a été la cible d'attentats à la bombe meurtriers. D'après Rubin, l'attentat à la bombe contre le cortège motorisé de Benazir Bhutto annonce un nouveau degré d'intégration de l'Afghanistan et du Pakistan dans l'arène politique[25]. Un autre observateur a ajouté que l'attentat n'avait rien d'étonnant, que des militants voyaient le retour de Bhutto sur la scène politique pakistanaise comme un coup monté par l'Occident contre les islamistes au Pakistan, qui n'est pas sans rappeler l'arrivée à Kaboul, la capitale afghane, de l'Alliance du Nord soutenue par les Américains en 2001[26]. Au début de novembre, le général Musharraf a déclaré l'état d'urgence au Pakistan, invoquant pour cela l'augmentation du terrorisme au pays et un système judiciaire

socialisant qui, selon lui, empêchent le gouvernement de lutter contre les terroristes. L'état d'urgence a été levé en décembre, mais l'assassinat de Benazir Bhutto plus tard le même mois a entraîné le report des élections prévues pour janvier 2008 et plonge le pays dans une crise encore plus grave[27].

Quelles sont les solutions possibles?

C'est maintenant un cliché de dire que le Pakistan doit mener une lutte plus serrée contre les Talibans et les dirigeants du Jihad sur son territoire si on veut réussir à mater l'insurrection dans le sud de l'Afghanistan, sauf qu'il y a une limite à l'action que peut mener dans des régions reculées un gouvernement qui a perdu de son tonus au cours des dernières années. Nombreux sont ceux qui exhortent le Pakistan à « sceller la frontière » avec l'Afghanistan, mais c'est pratiquement impossible étant donné la géographie de la région, la présence restreinte des autorités pakistanaises et le fait que le gouvernement afghan refuse encore de reconnaître le tracé de la frontière, qui, selon lui, devrait s'enfoncer davantage en territoire pakistanais. La communauté internationale n'accepterait jamais l'aménagement de champs de mines le long de la frontière, comme le proposait le président Musharraf, et même si certains soutiennent que les forces américaines ou celles de l'OTAN pourraient poursuivre leurs opérations jusqu'en sol pakistanais, la plupart des observateurs conviendraient sans doute que cela serait non seulement dangereux, mais également inefficace et improductif.

Le Pakistan peut toutefois prendre d'autres moyens pour désorganiser les structures de commandement et de contrôle établies par les dirigeants talibans qui, au dire de nombreux observateurs, ne se terrent plus dans des grottes, mais plutôt dans des villes comme Quetta. Rubin l'a bien expliqué :

> Les représentants de l'Afghanistan et de l'Occident ne s'entendent pas sur la mesure dans laquelle l'aide qu'accorde le Pakistan aux Talibans est commandée ou tolérée par les plus hauts gradés de l'armée pakistanaise. Ils s'entendent toutefois, selon les dires d'un chef militaire supérieur de l'Occident, sur le fait que les chefs pakistanais « pourraient perturber les niveaux supérieurs de commandement et de contrôle des [Talibans] », mais ont choisi de n'en rien faire. Perturber le commandement et le contrôle – ne pas empêcher l'« infiltration », un défi tactique sur lequel le Pakistan essaie fréquemment d'orienter la discussion – est essentiel pour connaître une victoire totale. Cela nécessitera de nombreuses pressions sur le Pakistan.[28]

Même si c'est difficile, le Pakistan pourrait prendre une série de mesures, en dehors de ses actions militaires, comme mettre un frein aux campagnes de recrutement des Talibans au sein de la population, fermer les camps d'entraînement des combattants et développer et intégrer les zones tribales.

D'autres pays pourraient l'encourager de différentes façons, par exemple en tâchant d'amener le gouvernement afghan à reconnaître enfin le tracé de la frontière avec le Pakistan, et en incitant ce dernier à mettre fin en retour à l'embargo commercial officieux touchant depuis longtemps les produits afghans, qui empêche leur transport vers le sud en direction de l'Inde[29]. Ils pourraient aussi influencer les politiques de l'Inde qui, comme Jones l'a fait remarquer, est devenue « de loin le plus fidèle allié dans la région »[30] de l'Afghanistan. Jones a aussi écrit :

> Depuis le 11 septembre, l'Inde a fourni à l'Afghanistan une aide financière s'élevant à plusieurs centaines de millions de dollars, en plus de contribuer à la campagne des candidats politiques afghans à l'occasion des élections présidentielles de 2004 et des élections parlementaires de 2005. Elle a aussi aidé à financer la construction du nouvel édifice du Parlement afghan et accordé une aide financière aux législateurs élus. La construction de routes par l'Inde près de la frontière avec le Pakistan a suscité beaucoup de controverse.[31]

Il faut reconnaître que la réceptivité de l'Afghanistan à la coopération indienne apparaît suspecte à son voisin pakistanais et attise les tensions avec lui. Comme Rubin l'a expliqué, puisque « la plupart des actes de non-coopération du Pakistan en ce qui concerne l'Afghanistan sont motivés par sa crainte de la présence indienne en Afghanistan », il est important que

> les États-Unis, le Canada et d'autres qui sont là [essaient] de faire ce qu'ils peuvent pour veiller à ce que le rôle de l'Inde ne soit pas une menace pour le Pakistan. Il y a certains problèmes particuliers que le Pakistan a évoqués, comme les consulats de l'Inde, et le Pakistan a essayé de favoriser certaines mesures de renforcement de la confiance et de transparence entre les deux pays au sujet de leurs activités en Afghanistan.[32]

L'histoire compliquée des relations entre l'Afghanistan et le Pakistan explique en somme les tensions qui existent aujourd'hui entre les deux pays. Même si ces relations demeurent floues et difficiles, il y a des raisons d'espérer une embellie. Le Secrétaire

général des Nations Unies a fait une déclaration en ce sens en septembre 2007. [...] En soulignant le caractère transfrontière de l'insurrection, a-t-il indiqué, les présidents Karzaï et Musharraf ont donné à leurs pays respectifs l'occasion unique d'appliquer une stratégie commune en matière de paix et de sécurité transfrontières, en vue de faire échec à l'extrémisme et au terrorisme dans les deux pays. [33] Après une autre rencontre des deux présidents en décembre 2007, Musharraf a dit que son homologue et lui avaient, chacun de leur côté, développé une très bonne compréhension des problèmes de l'autre et que, dans leur intérêt mutuel, ils cherchaient à coopérer et à coordonner leurs actions dans tous les domaines[34]. Le chaos occasionné par l'assassinat de Benazir Bhutto rend encore une fois plus problématique un heureux dénouement.

James Lee
Division des affaires politiques et sociales
Le 7 janvier 2008

SOURCES

1. Entrevue avec Richard Armitage, *Return of the Taliban*, PBS Frontline, 20 juillet 2006 (http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/taliban/interviews/armitage.html).
2. Affaires étrangères et Commerce international Canada, « Le Canada condamne l'assassinat de la principale figure de l'opposition pakistanaise, Mme Benazir Bhutto », communiqué nº 186, 27 décembre 2007 (http://w01.international.gc.ca/MinPub/Publication.aspx?isRedirect=True&Language=F&publication_id=385721&docnumber=186).
3. Janice Gross Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar*, Viking Canada, Toronto, 2007, p. 296.
4. Entrevue avec Armitage (2006). Les Pakistanais ont affirmé, dans leur version des événements, qu'Armitage les avait menacés de bombardements qui les ramèneraient à l'âge de la pierre s'ils refusaient de se plier à ces requêtes. Voir Pervez Musharraf, *In the Line of Fire: A Memoir*, New York, Free Press, 2006, p. 201.
5. Voir Barnett R. Rubin et Abubakar Siddique, *Resolving the Pakistan-Afghanistan Stalemate*, Rapport spécial nº 176 du United States Institute of Peace, octobre 2006, p. 5 (http://www.cic.nyu.edu/peacebuilding/docs/SR176%20Afghanistan_Oct11.pdf).
6. Gordon Smith, *Canada in Afghanistan: Is It Working?*, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, mars 2007, p. 13 [traduction] (http://www.cdfai.org/PDF/Canada%20in%20Afghanistan%20-%20Is%20It%20Working.pdf).
7. Rubin et Siddique (2006), p. 7.
8. Rubin « Saving Afghanistan », *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 1, janvier/février 2007 (http://www.foreignaffairs.org/20070101faessay86102/barnett-r-rubin/saving-afghanistan.html) [traduction].
9. Voir Steve Coll, *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan and bin Laden, from the Secret Invasion to September 10, 2001*, New York, The Penguin Press, 2004.
10. Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1re session, 39e législature, 29 mars 2007 (http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=0&SourceId=199845&SwitchLanguage=1).
11. Coll (2004), p. 349.
12. Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, *Searching for Solutions: 25 Years of UNHCR-Pakistan Cooperation on Afghan Refugees*, 2005, p. 23 et 24 (http://www.un.org.pk/unhcr/Publications/PI%20Publication.pdf).
13. Entrevue avec le général Pervez Musharraf, *Return of the Taliban*, PBS Frontline, 8 juin 2006 (http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/taliban/interviews/musharraf.html).
14. *Ibid.* [traduction].
15. Seth G. Jones, « Pakistan's Dangerous Game », *Survival*, vol. 45, nº 1, printemps 2007, p. 15.
16. Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1re session, 39e législature, 29 mai 2007 (http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=0&SourceId=209834&SwitchLanguage=1).
17. Homeland Security Council des États-Unis, *National Strategy for Homeland Security*, octobre 2007, p. 9 (http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/nshs/NSHS.pdf).
18. Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1re session, 39e législature, 29 mars 2007 (http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=0&SourceId=199845&SwitchLanguage=1).
19. Jones (2007), p. 16.
20. *Ibid.*, p. 17.
21. Barnett R. Rubin, « Still Ours to Lose: Afghanistan on the Brink », texte d'un témoignage devant le Comité des relations internationales de la Chambre des représentants américains (20 septembre 2006) et devant le Comité des relations étrangères du Sénat américain (21 septembre 2006) (http://www.cfr.org/publication/11486/still_ours_to_lose.html?breadcrumb=default) [traduction].
22. « Afghanistan: Spreading Insurgency », dans Institut international d'études stratégiques, *Strategic Survey*, 2007, p. 373.
23. Taimoor Shah et Carlotta Gall, « Afghan Rebels Find Aid In Pakistan, Musharraf Admits », *New York Times*, 13 août 2007 (http://www.nytimes.com/2007/08/13/world/asia/13afghan.html) [traduction].
24. Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité des Nations Unies, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 21 septembre 2007, A/62/343-S/2007/555.

25. Barnett Rubin, « Karachi Bombing: Afghanistan and Pakistan on a Single Front », *Informed Comment: Global Affairs* (blogue), 19 octobre 2007 ([illegible]).

26. Syed Saleem Shahzad, « Bhutto Bombing Kicks Off War on US Plan », *Asia Times Online*, 20 octobre 2007 (http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/IJ20Df01.html).

27. Pour une analyse de la situation, voir International Crisis Group, « After Bhutto's Murder: A Way Forward for Pakistan », *Asia Briefing* nº 74, Islamabad/Bruxelles, 2 janvier 2008.

28. Rubin, « Saving Afghanistan » (2007) [traduction].

29. Julian Schofield et Jose Saramago, « Pakistani Interests in NATO's Afghanistan », Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES), 1er mai 2007, p. 11.

30. [illegible], « Afghanistan on the Edge », *RAND Review*, vol. 31, nº 2, été 2007 ([illegible]) [traduction].

31. Jones (2007), p. 17.

32. Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, *Témoignages*, 29 mars 2007.

33. Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité, 21 septembre 2007.

34. Salman Masood et Carlotta Gall, « Pakistani and Afghan Presidents Discuss Border Woes », *New York Times*, 27 décembre 2007.

Afghanistan : L'engagement de l'Europe

AU COURS DES DÉBATS SUR L'ENGAGEMENT ACTUEL et futur du Canada en Afghanistan, le gouvernement et les partis d'opposition ont proposé différentes options, de la prolongation de la mission à Kandahar au-delà de la date fixée dans le présent mandat au retrait complet et immédiat des Forces canadiennes. Les politiques et engagements du Canada font bien sûr partie d'un vaste effort international en vue d'assurer la sécurité, la reconstruction, le développement et la démocratisation de l'Afghanistan. Pour atteindre ces buts, il est essentiel de pouvoir compter sur la participation soutenue de la communauté internationale. C'est la raison pour laquelle la décision du Canada quant à l'avenir de sa mission a une incidence sur l'engagement de ses alliés en Afghanistan, et vice versa. Le présent document offre un bref aperçu de la participation de l'Union européenne (UE) et des principaux pays d'Europe à la mission internationale, et de leur attitude à l'égard de cette dernière[1].

Contexte

L'importance de l'Afghanistan dans la politique étrangère européenne. Les pays d'Europe contribuent largement aux efforts diplomatiques, militaires et d'aide à la reconstruction et au développement qui sont déployés en Afghanistan, mais la politique étrangère de plusieurs d'entre eux et l'attitude adoptée par l'UE se démarquent de celles du Canada et des États-Unis pour au moins deux raisons. La première, c'est que même si l'Afghanistan constitue pour les Européens un enjeu important sur le plan de la sécurité et de la politique étrangère *à l'extérieur* de l'Europe, il y a des priorités plus près de chez eux qui revêtent un caractère plus pressant. Mentionnons surtout le Kosovo, où la probabilité d'une déclaration unilatérale d'indépendance au début de 2008 menace de déstabiliser toute la partie occidentale des Balkans. L'UE et ses États membres sont très présents dans cette région, où ils fournissent une aide financière et technique substantielle, déploient des forces policières et militaires et comptent maintenir une présence militaire et policière considérable au cours des années à venir. Près de 80 p. 100 des 16 000 soldats faisant partie de la Force pour le Kosovo (KFOR) mise sur pied par l'OTAN proviennent de l'UE. L'Allemagne, la France et l'Italie ont affecté à cette Force plus de 2 000 soldats chacune, contre 200 pour le Royaume-Uni, un pour les Pays-Bas et aucun pour le Canada[2]. L'UE prévoit d'accroître sensiblement sa présence en envoyant jusqu'à 1 800 policiers, juges et administrateurs au Kosovo[3]. Elle dirige également la Force multinationale de stabilisation en Bosnie-Herzégovine (EUFOR-Althéa), qui se compose actuellement de 2 455 militaires, dont 347 Allemands, 333 Italiens, 130 Français, 74 Néerlandais et 18 Britanniques, ainsi qu'une mission policière dans ce pays (167 agents de police et civils originaires de l'UE).

La seconde raison qui explique l'attitude différente adoptée par les Européens, par rapport aux Nord-Américains, à l'égard de la situation en Afghanistan, est le scepticisme profond que suscitent dans la population en général et chez de nombreux politiciens européens les efforts internationaux destinés à rétablir la paix et la sécurité en Afghanistan. Ce sentiment semble tenir au fait qu'un grand nombre d'Européens considèrent l'Afghanistan principalement dans l'optique de la guerre menée par les États-Unis contre le terrorisme, que beaucoup jugent vouée à l'échec en raison de l'accent mis, selon eux, sur les efforts militaires. Les Européens s'inquiètent également du peu de cas que l'on fait des particularités culturelles, ethniques et historiques de l'Afghanistan dans la stratégie actuelle. Beaucoup estiment qu'il faut réorienter les efforts et les stratégies de la communauté internationale[4].

Malgré ces divergences de vues, les décideurs européens ont démontré qu'ils tenaient à venir en aide eux aussi à l'Afghanistan. Le Parlement européen et la population en général appuient les initiatives visant à promouvoir la protection des droits de la

personnes, plus précisément celui des femmes. Par contre, on s'oppose généralement dans bien des pays européens à l'engagement de troupes dans des opérations de combat, surtout dans le sud de l'Afghanistan.

Les « réserves nationales » et le déploiement dans des missions de combat. La question la plus difficile et la plus controversée politiquement dans ce contexte a trait à la volonté des 39 pays contribuant à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) non seulement de déployer des effectifs suffisants, mais aussi de les affecter à des missions de combat dans des régions plus dangereuses de l'Afghanistan. Les effectifs de la FIAS engagés dans les régions plus explosives du sud et de l'est de l'Afghanistan viennent principalement de quatre pays : le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. La plupart des autres pays participant à la FIAS ont refusé jusqu'à présent de prendre une part plus active aux efforts de sécurité, même aux opérations anti-insurrectionnelles, menés dans le sud et l'est de l'Afghanistan, et n'ont pas offert de remplacer les Canadiens à Kandahar à la fin de leur mission, en février 2009.

En plus de restreindre les endroits où leurs troupes peuvent être déployées, certains pays imposent des restrictions, souvent appelées « réserves nationales », concernant la nature des activités de leurs troupes en Afghanistan. Ils peuvent refuser, par exemple, que leurs soldats engagent des combats ou effectuent des patrouilles la nuit en raison d'un manque d'équipement de vision de nuit[5]. Ils peuvent aussi s'opposer à l'engagement d'unités militaires pour aider des forces alliées en situation de danger[6]. Il est assez courant, d'ailleurs, que des gouvernements ou des autorités militaires expriment verbalement ou par écrit des réserves concernant l'emploi de leurs forces déployées à l'étranger. Souvent, ces réserves sont liées au type d'unités déployées, à leur formation et à leur équipement, mais elles peuvent aussi découler de pressions politiques exercées au pays. Les réserves nationales peuvent grandement limiter la capacité opérationnelle d'une force multinationale et sa capacité à mener à bien sa mission.

En raison de l'envergure et de la fréquence accrues des attaques talibanes au cours des deux dernières années et de l'ampleur qu'a prise la mission de la FIAS dans le sud de l'Afghanistan en 2006, les déploiements dans les régions explosives et la participation à des opérations de combat dominent de plus en plus les discussions, parmi les partenaires de l'OTAN, sur l'efficacité et l'avenir de la mission de la FIAS. On a pu lire dans un rapport que, en 2006, lorsque les forces de l'OTAN ont pris la relève des troupes américaines déployées dans le sud de l'Afghanistan dans le cadre de l'opération ENDURING FREEDOM (OEF), la FIAS, du coup, se trouvait davantage exposée à des opérations de combat, et on a vu alors apparaître des fissures au sein de la coalition, surtout lorsque les Talibans ont lancé leur campagne insurrectionnelle dans le sud du pays en 2006[7].

Contributions et stratégies des pays européens

Union européenne[8]. L'UE, contrairement à ses États membres, n'a pas actuellement le mandat ni la capacité de contribuer aux opérations militaires en Afghanistan. Elle a établi des liens étroits avec l'OTAN dans le but d'éviter un dédoublement des efforts et toute concurrence entre l'Alliance et la toujours changeante Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Ainsi, dans les endroits où l'OTAN n'a pas ou n'a plus d'effectifs militaires, l'UE se charge d'assurer la conduite des opérations en étroite coordination et collaboration avec elle. S'appuyant sur les ressources et les plans de l'OTAN, l'UE a succédé notamment à cette dernière en 2004 à la tête de l'opération militaire internationale en Bosnie-Herzégovine.

La contribution militaire des États membres de l'UE en Afghanistan est loin d'être négligeable : 25 des 27 pays de l'UE sont au nombre des 39 nations participant à la mission de la FIAS commandée par l'OTAN, et 21 682 (52 p. 100) des 41 741 soldats déployés en décembre 2007 viennent de ces pays. L'UE et ses membres font aussi des efforts considérables sur d'autres plans. On leur doit en effet 30 p. 100 des 12,5 milliards de dollars que la communauté internationale a promis d'investir dans la reconstruction de l'Afghanistan au cours des conférences internationales de Tokyo, en 2002, et de Berlin, en 2004. Lors de la Conférence de Londres, au printemps 2006, l'UE et ses pays membres se sont engagés à investir une somme supplémentaire de 2,4 milliards de dollars américains pour aider à la

reconstruction de l'Afghanistan au cours des prochaines années[9]. La Commission européenne (CE) a elle-même dépensé à cette fin près de 290 millions de dollars canadiens par an entre 2002 et 2006. En 2004-2005, elle a été le deuxième fournisseur en importance d'aide publique au développement (APD) à l'Afghanistan, qui devenait ainsi le quatrième bénéficiaire d'aide de la CE, après la Turquie, la Serbie-Monténégro et le Maroc.

En 2007, la CE a adopté un nouveau document de stratégie d'aide au pays pour 2007-2013, où l'on privilégie le recours aux structures gouvernementales pour mettre en œuvre des programmes d'aide et garantir un appui soutenu aux programmes nationaux existants. L'aide de la CE sera ainsi concentrée dans les domaines dans lesquels la CE a acquis un certain savoir-faire et une certaine expérience ou dans lesquels elle constitue le donateur exclusif. On parle ici, au premier chef, d'aménagement rural, de gouvernance et de santé et, au second chef, de protection sociale, de déminage et de coopération régionale. La CE s'occupera aussi de questions de portée plus générale, telles que les droits de la personne et la société civile (notamment la place des femmes et des médias) et les préoccupations relatives à l'environnement[10]. En juin 2007, l'UE a organisé une nouvelle mission policière en Afghanistan (EUPOL) s'inspirant des programmes de formation policière en Allemagne. Le Canada a accepté de participer à cette mission en juin 2007.

Royaume-Uni[11]. Le gouvernement britannique est résolument en faveur de la mission de la FIAS et d'une action plus ferme pour stabiliser la situation en Afghanistan. Passant de la parole aux actes, il a déployé de nombreux effectifs et fourni une aide financière appréciable au développement. Sous bien des rapports, la position adoptée par le gouvernement britannique ressemble à celle de son homologue canadien : les deux croient que démocratisation, saine gouvernance et développement sont impensables en l'absence de sécurité et que pour établir un bon climat de sécurité, il faut pouvoir compter sur de solides capacités militaires et de combat. Ils ont donc engagé beaucoup de ressources tous les deux tant sur le plan militaire que dans les domaines du développement, de la gouvernance et de la diplomatie. Comme le Canada, le Royaume-Uni (R.-U.) n'est pas tenu par sa Constitution ou une loi quelconque de solliciter un mandat du Parlement pour envoyer des troupes à l'étranger.

Le contingent britannique est le deuxième en nombre, après celui des États-Unis, au sein de la FIAS. Les effectifs de la FIAS déployés en Afghanistan comptent actuellement 7 700 Britanniques, comparativement à 4 600 en mai 2006. Selon un reportage diffusé par la BBC en octobre 2007, le gouvernement britannique envisagerait l'envoi de renforts en Afghanistan. La majorité des troupes britanniques faisant partie de la FIAS sont des unités de combat à pied d'œuvre dans la province méridionale d'Helmand, la principale zone de culture du pavot en Afghanistan. Le R.-U. mène la lutte antidrogue et l'équipe provinciale de reconstruction (EPR) d'Helmand depuis mai 2006. Il a déjà été à la tête des EPR de Mazar-e-Charif (de 2002 à 2006) et de Meymana (de 2002 à 2005), deux villes du nord du pays. Le R.-U. a aussi du personnel qui travaille au quartier général de la FIAS et à celui de l'OEF, les deux situés à Kaboul. Quatre-vingt-six soldats et fonctionnaires britanniques sont morts en service en Afghanistan depuis octobre 2001.

Le R.-U. a joué un rôle de premier plan dans les efforts internationaux de stabilisation et de reconstruction de l'Afghanistan. Selon le Foreign and Commonwealth Office, il aurait consacré plus de 2,2 milliards de dollars canadiens à l'Afghanistan depuis 2001[12]. Une somme totale de 1,03 milliard de dollars canadiens a été engagée au titre de l'aide au développement entre 2002 et 2007 et le R.-U. s'est révélé le plus important contributeur bilatéral au Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan. Le R.-U. a aussi dépensé au-delà de 695 millions de dollars canadiens en soutien militaire à l'Afghanistan, plus de 138 millions de dollars pour la réforme du secteur de la sécurité et plus de 41 millions de dollars pour garantir la bonne marche des élections[13]. Il est, après les États-Unis, le deuxième fournisseur en importance d'aide bilatérale. En 2004-2005, l'Afghanistan a reçu 2,3 p. 100 de toute l'APD prodiguée par le R.-U., ce qui le plaçait au sixième rang des bénéficiaires d'aide bilatérale de ce pays[14].

Pays-Bas[15]. En optant pour une approche intégrée à l'égard de l'Afghanistan, le gouvernement néerlan-

dans la mise en œuvre des politiques semblables aussi bien des rapports à celles adoptées par le gouvernement canadien. Les Pays-Bas sont d'avis que la sécurité et la stabilité sont des conditions essentielles au développement et que, dans les régions sujettes à des conflits, les programmes de développement ne suffisent pas. Ceux-ci doivent s'accompagner de mesures fermes sur les plans politique, militaire et économique. Cette approche intégrée (défense, développement et diplomatie) est indispensable à l'accomplissement d'une paix, d'une sécurité et d'un développement durables[16]. Démontrant son inclination en faveur d'un engagement plus ferme, le gouvernement néerlandais a décidé, au début de 2006, d'envoyer 1 700 soldats dans la province méridionale d'Ourouzgan, pour faire partie de la FIAS, pour une période initiale de deux ans. Il n'a pas besoin d'un mandat officiel du Parlement pour déployer des forces armées à l'étranger, mais il doit l'en informer.

Lorsque le gouvernement a envisagé le déploiement d'unités de combat, au sein de la FIAS, dans le sud de l'Afghanistan en 2005-2006, de nombreux politiciens ont dit craindre sérieusement que la participation à des opérations de combat diminue les chances des forces néerlandaises de s'assurer l'appui de la population afghane dans ses efforts de reconstruction. On s'inquiétait aussi du traitement des prisonniers faits par les membres de l'OEF et ceux de la FIAS, le gouvernement néerlandais étant l'un des alliés européens ayant critiqué le plus ouvertement la façon dont les prisonniers capturés en Afghanistan étaient traités par les forces américaines. Avant l'envoi de troupes en 2006, les ministres de la Défense néerlandais et afghan ont établi un protocole d'entente à ce sujet, qu'ils ont signé à la fin de 2005.

À la fin de novembre 2007, malgré une vive opposition publique, le gouvernement a décidé de prolonger d'environ deux ans la mission néerlandaise en Afghanistan. Avant d'annoncer cette décision, prise après que plusieurs pays européens membres de l'OTAN eurent offert leur assistance, le ministre néerlandais de la Défense a indiqué que les 1 500 soldats néerlandais déjà sur place resteraient en Afghanistan jusqu'à ce que ce pays puisse constituer ses propres forces pour assurer lui-même sa défense[17].

En date du 5 décembre 2007, les Pays-Bas comptaient 1 512 soldats en Afghanistan, la plupart réunis au sein de l'EPR de la FIAS en Ourouzgan, passée sous la responsabilité des Pays-Bas en août 2006. Le Canada, le Royaume-Uni et les Pays-Bas assurent à tour de rôle la direction du Commandement régional Sud de la FIAS à Kandahar, dont ils fournissent le commandant et le gros du personnel. Le contingent militaire néerlandais comprend, outre une force terrestre, un détachement d'hélicoptères Apache et un détachement d'appareils Chinook et F-16 dans le sud de l'Afghanistan. Basé à Kandahar, ce détachement offre un soutien tant aux éléments de la FIAS qu'à ceux de l'OEF. Il y a aussi 250 militaires néerlandais qui servent à Kaboul et dans le nord de l'Afghanistan. Selon les médias, 12 soldats néerlandais auraient trouvé la mort en Afghanistan depuis octobre 2001.

Sur le plan diplomatique, le gouvernement néerlandais a privilégié une approche stratégique régionale préconisant l'ouverture, par l'Alliance, d'un dialogue avec les principaux pays de la région, à savoir le Pakistan, l'Inde et l'Iran. Les Pays-Bas ont consacré beaucoup de ressources à la reconstruction et au développement en Afghanistan. L'aide au développement fournie à l'Afghanistan a atteint 74 millions de dollars canadiens en 2005 et 107 millions de dollars canadiens en 2006, et des dépenses de l'ordre de 113 millions de dollars canadiens sont prévues à ce chapitre en 2007. L'Afghanistan a reçu 1,7 p. 100 de toute l'ADP fournie par les Pays-Bas en 2004-2005, ce qui a fait de lui le septième bénéficiaire en importance de l'aide bilatérale néerlandaise. Depuis 2001, les Pays-Bas offrent leur appui et une aide d'urgence au gouvernement afghan en participant au Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan. Ils ont aussi aidé à l'organisation des élections parlementaires et présidentielles et contribué à la lutte contre la production et le trafic d'opium, ainsi qu'au travail de déminage accompli par les organismes d'aide.

Allemagne[18]. En plus de jouer un rôle important sur le plan diplomatique, l'Allemagne a été un des principaux fournisseurs de personnel militaire et d'aide au développement en Afghanistan. Dans la mesure où le gouvernement allemand a lui aussi adopté une approche civilo-militaire globale, en soutenant que l'intervention de ces deux éléments complémentaires est nécessaire à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan, on peut dire que

la position de l'Allemagne concernant la nature des mesures que doit prendre la communauté internationale pour garantir la sécurité, la saine gouvernance et le développement s'apparente à celle de ses principaux alliés. Cependant, beaucoup ont reproché à l'Allemagne sa réticence à participer aux missions de combat de la FIAS, notamment dans l'est et le sud de l'Afghanistan, les piètres capacités de ses forces au sein de la FIAS et les réserves nationales parmi les plus restrictives de toutes celles imposées par des pays membres de la FIAS.

Contrairement au Canada, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, l'Allemagne doit obtenir un mandat explicite de la Chambre basse de son Parlement, le Bundestag, avant d'envoyer des troupes participer à des missions militaires à l'étranger, si bien que la contribution de l'Allemagne à la FIAS et à l'OEF est généralement vue comme étant particulièrement sensible aux pressions politiques exercées au pays. Les politiciens et le public allemands s'inquiètent évidemment de l'incidence des opérations de combat sur les efforts de stabilisation et de reconstruction, ainsi que des risques importants que courent les soldats allemands, mais ils ont aussi bien du mal à accepter que les opérations de combat menées par la FIAS et l'OEF fassent des victimes au sein de la population civile. En octobre 2007, après un long débat public, le mandat des troupes allemandes au sein de la FIAS, dont celui des six aéronefs de reconnaissance et du personnel de soutien au sol, a été prolongé d'un an. Toutefois, le gouvernement a décliné les demandes de l'OTAN, qui voulait que l'Allemagne envoie des troupes participer à des missions de combat dans le sud. La participation de l'Allemagne à l'OEF, prolongée en novembre 2007, se résume au déploiement de 1 400 militaires, dont 100 membres des Forces spéciales et 1 000 marines. Quelque 300 marines sont déployés actuellement en Méditerranée et à la Corne de l'Afrique. Les Forces spéciales allemandes ont déjà participé à des combats au cours de l'OEF en Afghanistan.

Avec ses 3 140 soldats en poste en Afghanistan, l'Allemagne était, le 1er novembre 2007, le troisième principal fournisseur de personnel militaire de la FIAS. Ses troupes, équipées et formées pour des opérations de stabilisation, et non pour des missions de combat, sont déployées dans le nord de l'Afghanistan, où elles dirigent deux EPR, celles de Kunduz (depuis octobre 2003) et de Feyzabad (depuis septembre 2006). L'Allemagne a aussi été à la tête du Commandement régional Nord de la FIAS, qui regroupe cinq EPR. Elle dispose de six appareils de reconnaissance Tornado basés à Mazar-e-Charif et a prêté au Canada 20 chars Leopard 2A6M. Vingt-deux Allemands ont trouvé la mort en Afghanistan jusqu'à présent.

En s'engageant à investir 1,3 milliard de dollars canadiens d'ici 2010 dans la reconstruction et le développement et en renonçant au remboursement d'une dette de 107 millions de dollars canadiens, l'Allemagne s'est classée quatrième sur la liste des fournisseurs d'aide bilatérale à l'Afghanistan. Avec une part de 0,8 p. 100, l'Afghanistan était, en 2004-2005, au 14e rang des bénéficiaires de toute l'ADP fournie par l'Allemagne dans le monde. Au chapitre du développement, l'Allemagne s'est surtout employée à établir et à renforcer les structures de gouvernance et les capacités de dotation en ressources humaines de l'Afghanistan dans quatre secteurs en particulier : l'énergie (principalement l'énergie renouvelable), l'eau potable, le développement économique durable et l'enseignement au niveau primaire. Elle a aussi contribué aux efforts de développement dans les domaines suivants : la primauté du droit, le respect des droits de la personne, l'amélioration de la condition des femmes et des jeunes filles et les mécanismes de règlement des conflits. L'Allemagne a été un partenaire clé de l'Afghanistan en matière de formation et de développement de ressources policières, mais on a trouvé que ses efforts s'étaient avérés inefficaces. Au milieu de 2007, l'UE a pris les choses en main dans ce domaine et c'est la Mission policière de l'UE en Afghanistan qui a hérité du projet allemand.

France[19]. Contrairement au Canada, aux Pays-Bas et aux autres intervenants qui préconisent des stratégies pluridimensionnelles axées à la fois sur la sécurité, la saine gouvernance, la reconstruction et le développement, les Français sont moins enclins à intégrer tous ces éléments dans leur politique concernant l'Afghanistan. Ils préfèrent se concentrer sur la sécurité. La France a adopté une attitude ferme à l'égard de la FIAS et de l'OEF, soutenant que les deux sont étroitement liées et que l'Alliance devrait consacrer toutes ses énergies à stabiliser le pays et à

combattre le terrorisme et le trafic de stupéfiants. Si elle soutient les efforts de la communauté internationale dans les domaines de la reconstruction, de la gouvernance et du développement, et si elle est elle-même active dans ces domaines, elle ne pense pas que l'OTAN doive ou puisse être efficace sur tous ces plans. La France n'a pas d'EPR et ne croit pas que ces équipes jouent un rôle important en Afghanistan[20]. Pour envoyer des troupes à l'étranger, le gouvernement français n'a pas besoin de débattre de la question au Parlement ni d'obtenir un mandat de ce dernier. L'Assemblée nationale exerce tout de même une certaine influence, puisque c'est elle qui contrôle les dépenses budgétaires.

La France compte environ 1 300 soldats au sein de la FIAS, y compris quelque 280 militaires chargés d'entraîner membres des Forces armées et des contingents spéciaux de l'Afghanistan (une priorité pour la France) et 540 militaires déployés au sein du Commandement régional de la capitale de la FIAS à Kaboul. En 2007, la France a transféré à Kandahar quatre chasseurs-bombardiers Mirage basés jusque-là au Tadjikistan. Ces appareils sont affectés à des missions de renseignement et de soutien aérien rapproché[21], y compris l'appui aux forces terrestres canadiennes. Environ 400 militaires français sont déployés dans le cadre de l'OEF en Afghanistan et dans la région. Le nombre de militaires français tués en Afghanistan s'élève à 12.

La mission en Afghanistan a largement contribué à la redéfinition de la politique française à l'égard de l'OTAN. Depuis 2001, le changement d'orientation de l'Alliance, en faveur des responsabilités hors zone, gagne en popularité en France[22]. En septembre 2007, le président Sarkozy a même annoncé que son pays était prêt à réintégrer la structure de commandement militaire de l'OTAN, dont il s'était retiré en 1966[23], et préconisé l'adoption par l'UE d'une politique de sécurité et de défense plus ferme. La France demeure fermement résolue à appuyer les efforts de la FIAS et de l'OEF en Afghanistan. Au cours de sa visite à Washington, en novembre 2007, le président Sarkozy a déclaré que « la France restera engagée en Afghanistan aussi longtemps qu'il le faudra, car ce qui est en cause dans ce pays, c'est l'avenir de nos valeurs et celui de l'Alliance Atlantique ».

La quantité d'ADP fournie par la France rend bien compte de l'accent mis par cette dernière sur la sécurité en Afghanistan. Treizième principal fournisseur d'aide bilatérale à l'Afghanistan, la France se classe dernière à ce chapitre parmi tous les pays dont il est question dans le présent document, auxquels s'ajoutent les États-Unis et le Canada. En 2004-2005, l'Afghanistan ne figurait même pas parmi les 15 premiers bénéficiaires de l'ADP fournie par la France[24]. Celle-ci préfère accorder ce genre d'aide à l'Afrique, où se trouvent 12 de ses 15 premiers bénéficiaires. N'empêche qu'elle a fait des contributions appréciables à la reconstruction et au développement dans divers secteurs, dont l'assistance humanitaire, la lutte antidrogue, la formation de juges et la création du Parlement afghan, ainsi que la santé et l'agriculture.

Italie[25]. Si on fait abstraction du nombre très important de soldats italiens qui sont venus grossir les rangs de la FIAS, la participation de l'Italie aux efforts internationaux en Afghanistan est plus limitée et plus modérée que celle du Canada et du Royaume-Uni. Le gouvernement italien reconnaît la nécessité de redoubler d'efforts dans tous les secteurs, qu'il s'agisse de la sécurité, de la gouvernance, du développement socioéconomique, de la coopération régionale, de la protection des droits de la personne ou de la lutte antidrogue[26], mais il ne semble pas avoir adopté une approche intégrée ou pangouvernementale pour son intervention en Afghanistan, se concentrant plutôt sur sa mission militaire dans l'ouest du pays et sur sa participation à la refonte et au renforcement du système judiciaire.

De 2001 à 2006, la contribution financière de l'Italie au développement en Afghanistan s'est établie à près de 420 millions de dollars canadiens. Une somme supplémentaire de 225 millions de dollars canadiens est prévue pour 2007 à 2009. Avec une part de 0,8 p. 100, l'Afghanistan était, en 2004-2005, au huitième rang des bénéficiaires de l'ADP de l'Italie. Celle-ci a concentré ses efforts de reconstruction et de développement sur la gouvernance, principalement le système judiciaire, et les projets d'infrastructure. L'Italie est le pays donateur qui a donné le ton aux efforts de refonte et de renforcement du système judiciaire en Afghanistan. En juillet 2007, elle a tenu une Conférence sur la primauté du droit en Afghanistan[27], au cours de laquelle des donneurs internationaux ont annoncé des contributions de 360 millions de dollars américains.

On dénombre environ 2 358 soldats italiens en Afghanistan, dont des membres de l'Armée de terre, de l'Armée de l'air et des Forces spéciales. L'Italie est la nation-pilote du Commandement régional Ouest et c'est d'elle que relève l'EPR de la province d'Hérat. Dix soldats italiens ont été tués jusqu'à présent en Afghanistan.

Depuis les élections d'avril 2006 qui ont porté au pouvoir la coalition de centre-gauche du premier ministre Romano Prodi, la politique italienne à l'égard de l'Afghanistan a beaucoup souffert de l'instabilité politique en Italie. En février 2007, M. Prodi a remis sa démission après avoir perdu un vote au Sénat sur la politique étrangère de l'Italie et le rôle de celle-ci au sein de l'OTAN, y compris sur sa mission militaire en Afghanistan. Ayant conservé ses fonctions de premier ministre, il a remporté par la suite un vote de confiance et un nouveau vote sur la mission en Afghanistan, sans cependant faire taire, au sein même de la coalition qu'il dirige, les adversaires d'une intervention militaire de l'Italie en Afghanistan, ni mettre un terme aux pressions en faveur d'un retrait complet des forces italiennes dans ce pays. M. Prodi a renouvelé la promesse de l'Italie de rester en Afghanistan, en réclamant cependant l'adoption d'une nouvelle stratégie à long terme pour la mission internationale. Son ministre des Affaires étrangères a aussi demandé qu'on mette fin à la mission séparée de l'OEF en Afghanistan, faisant ainsi écho aux préoccupations exprimées par certains alliés européens à propos de la coordination des actions de la FIAS et de l'OEF. Le gouvernement italien a aussi continué de résister aux pressions de certains alliés de l'OTAN qui voulaient que l'Italie renonce à limiter ses forces aux tâches qu'elles effectuent actuellement et les autorise à participer aux opérations de combat de la FIAS dans le sud du pays. Enfin, l'Italie s'est attiré les foudres de ses principaux alliés de l'OTAN pour avoir accepté, en mars 2007, de libérer cinq militants talibans en retour d'un journaliste italien.

Marcus Pistor
Division des affaires politiques et sociales
Le 7 janvier 2008

SOURCES

1. L'information contenue dans le présent document est tirée en grande partie des sites Web officiels des gouvernements concernés, de l'OTAN et de l'Union européenne, mais aussi d'un exposé de Paul Gallis, du Congressional Research Service, mis à jour le 25 octobre 2007 et intitulé « NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance » (http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33627.pdf).
   - L'information sur la FIAS est affichée sur le site Web de l'OTAN (http://www.nato.int/isaf/), on trouvera également sur le même site de l'information à jour sur la contribution militaire de chaque pays à la FIAS (http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf).
   - Comme il est indiqué sur le site Web de l'OTAN, les chiffres donnés sont approximatifs et ne représentent pas toujours exactement le nombre de militaires sur le terrain à un moment précis. Il pourrait donc y avoir des différences entre les chiffres sur ce site Web et ceux apparaissant sur les sites Web des gouvernements concernés.
   - Le nombre des pertes est tiré de renseignements de la CNN (http://edition.cnn.com/SPECIALS/2004/oef.casualties/, consulté le 7 janvier 2008).
   - Les statistiques sur l'ADP proviennent des sites Web des gouvernements ou encore du Comité d'aide au développement de l'OCDE (p. ex. le *Rapport sur l'aide au développement en 2006*, tableau 32).
2. Chiffres tirés du site Web EUROPEAN-DEFENCE (http://www.european-defence.co.uk/thebalkans02_txt.html, situation en mars 2007).
3. Ian Traynor, « EU summit gambles on huge Kosovo mission », *The Guardian*, 15 décembre 2007 (http://politics.guardian.co.uk/eu/story/0,,2227980,00.html)
4. Voir, par exemple, André Brie, « Nous avons besoin d'un nouveau concept », 24 août 2007 (http://www.andrebrie.de/francais/2007/24-08.htm). André Brie est le rapporteur sur l'Afghanistan du Parlement de l'Union européenne.
5. Gallis (2007), p. 3.
6. *Ibid.*, p. 4.
7. Timo Noetzel et Sibylle Scheipers, « Coalition Warfare in Afghanistan: Burden-sharing or Disunity? », Chatham House Briefing Paper ASP/ISP BP 07/01, octobre 2007, p. 5 et 6 (http://www.chathamhouse.org.uk/publications/papers/view/-/id/552/).
8. Sources au sein de l'UE : Commission européenne, « The EU's relations with Afghanistan » (http://ec.europa.eu/external_relations/afghanistan/intro/index.htm), et « Country Strategy Paper for Afghanistan » (http://www.delafg.ec.europa.eu/en/eu_afghanistan/country_strategy.htm); Délégation de la Commission européenne en Afghanistan (http://www.delafg.ec.europa.eu/).
9. Commission européenne, « The EU's relations with Afghanistan » (http://ec.europa.eu/external_relations/afghanistan/intro/index.htm).
10. Commission européenne, « Country Strategy Paper for Afghanistan », sommaire.
11. Sites Web du gouvernement du Royaume-Uni et autres documents : Foreign and Commonwealth Office (http://www.fco.gov.uk/afghanistan), Ministère de la Défense (http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/InDepth/OperationsInAfghanistan.htm), Ministère du Développement international (http://www.dfid.gov.uk/countries/asia/afghanistan.asp), Comité de la défense de la Chambre des communes, *UK operations in Afghanistan*, juillet 2007 (http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmdfence/1024/1024.pdf).

12. Toutes les conversions monétaires ont été effectuées le 21 novembre 2007 à l'aide du [illegible] du site Web XE – *The World's Favorite Currency Site* (http://www.xe.com/ucc/).

13. Foreign and Commonwealth Office, « UK assistance to Afghanistan » ([illegible]) (consulté le 21 octobre 2007).

14. On a exclu ici l'ADF fournie à l'Afghanistan par des voies multilatérales.

15. Sites Web du gouvernement néerlandais : Ministère des Affaires étrangères (http://www.minbuza.nl/en/themes,international-cooperation/afghanistan) et Ministère de la Défense (http://www.mindef.nl/missies/afghanistan/index.aspx).

16. Ministère des Affaires étrangères, « The Netherlands in Afghanistan », Bulletin n° 10, 1er septembre 2007.

17. « Dutch troops to stay until Afghan forces independent: minister », AFP, 14 novembre 2007 (http://afp.google.com/article/ALeqM5jPLEVOGzL16lSbEwT04pOPNOUQ-g).

18. Sites Web du gouvernement allemand : Site général (http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Afghanistan/afghanistan.html), Ministère des Affaires extérieures (http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afghanistan/Uebersicht.html) et Ministère de la Coopération économique et du Développement (http://www.bmz.de/en/index.html).

19. Sites Web du gouvernement français : Ministère des Affaires étrangères (http://www.diplomatie.gouv.fr), Ambassade de France à Kaboul (http://www.ambafrance-af.org/), Ministère de la Défense (http://www.defense.gouv.fr/), Agence française de développement (http://www.afd.fr) et Ambassade de France à Ottawa (http://www.ambafrance-ca.org/article.php3?id_article=1328).

20. Gallis (2007), p. 18.

21. *Ibid.*, p. 17.

22. *Ibid.*, p. 18.

23. « [illegible] to NATO command », Reuters, 21 septembre 2007 ([illegible]).

24. OCDE, CAD, *Rapport sur l'aide au développement 2006* (2007), tableau 32.

25. Sites du gouvernement italien : Ministère des Affaires étrangères (http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Asia/Rapporti_Bilaterali/Afghanistan.htm), Ministère de la Défense (http://www.difesa.it/), Coopération au développement (http://www.coopitafghanistan.org/) et Le rôle de l'Italie dans la réforme judiciaire (http://www.rolafghanistan.esteri.it/ConferenceRol/Menu/I_rapporti_bilaterali/Cooperazione+culturale/).

26. Déclaration de Massimo D'Alema, vice premier ministre et ministre des Affaires étrangères de l'Italie, à une réunion du Conseil de sécurité de l'ONU, le 20 mars 2007.

27. Les actes et autres documents sont affichés sur le site Web de la Conférence (http://www.rolafghanistan.esteri.it/ConferenceRol).

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament